



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

De staat van het onderwijs

Onderwijsverslag 2008/2009

Inspectie van het Onderwijs

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de minister van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit.

Hierbij bied ik u het verslag aan over de staat van het Nederlandse onderwijs over het schooljaar
2008/2009, zoals bedoeld in de Grondwet ex artikel 23 lid 8, en overeenkomstig artikel 3 van de
ministeriële Regeling Inspectie van het Onderwijs d.d. 22 april 2003.

De inspecteur-generaal van het Onderwijs,

A handwritten signature in dark ink, consisting of a series of connected loops and a long horizontal stroke at the end, written over a thin horizontal line.

Mevrouw drs. A.S. Roeters
Utrecht, april 2010

Leeswijzer voor de staat van het landbouwonderwijs

Het landbouwonderwijs ('groen' onderwijs) valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

De Inspectie van het Onderwijs voert het toezicht uit op de twaalf agrarische opleidingscentra (aoc's), waarin het vmbo- en het mbo-onderwijs wordt gegeven en 38 vmbo-afdelingen landbouw en natuurlijke omgeving van scholengemeenschappen en een regionaal opleidingscentrum. Het hoger agrarisch onderwijs wordt verzorgd door vijf agrarische hogescholen, waaronder de lerarenopleiding STOAS. Het wetenschappelijk onderwijs is ondergebracht bij Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

Het toezicht op het groene onderwijs wordt op dezelfde wijze vormgegeven als bij het overige onderwijs. Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister van LNV voor het groene onderwijs is ervoor gekozen de ontwikkelingen in het landbouwonderwijs op een herkenbare wijze te integreren in dit Onderwijsverslag. In hoofdstuk 6 wordt afzonderlijk aandacht besteed aan het groene onderwijs.

Deel 1

De staat van het onderwijs

Hoofdstuk 1	De staat van het onderwijs	10
1.1	De kwaliteit van het onderwijs	12
1.2	Prestaties verbeteren door opbrengstgericht werken	17
1.3	Naleving van wet- en regelgeving	19
1.4	Burgerschap en integratie	21
1.5	Leerlingenzorg	22
1.6	Toetsing en examinering	23
1.7	Verbetering en behoud van kwaliteit	25

Deel 2

Het onderwijs in sectoren

Hoofdstuk 2	Primair onderwijs	30
2.1	Toezichtarrangementen	33
2.2	Zeer zwakke basisscholen	38
2.3	De kwaliteit van het basisonderwijs	39
2.4	Ontwikkelingen in het primair onderwijs	41
2.5	Naleving van wet- en regelgeving	47
2.6	Nabeschuwing	51
Hoofdstuk 3	Voortgezet onderwijs	58
3.1	Toezichtarrangementen	62
3.2	De opbrengsten van het voortgezet onderwijs	64
3.3	De kwaliteit van het voortgezet onderwijs	65
3.4	Het voortgezet onderwijs in de vier grote steden	67
3.5	Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	72
3.6	Naleving van wet- en regelgeving	77
3.7	Nabeschuwing	80

Hoofdstuk 4	Speciaal onderwijs en regionale expertisecentra	86
4.1	Toezichtarrangementen	89
4.2	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 1	91
4.3	Leerlingen met een cluster 1-indicatie in het regulier onderwijs	92
4.4	Kwaliteitsverbetering scholen clusters 3 en 4	96
4.5	Indicatiestellingen	96
4.6	Wachlijsten	98
4.7	Vermindering van onderwijstijd	100
4.8	Nabeschouwing	101
Hoofdstuk 5	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	106
5.1	De kwaliteit van het onderwijs	110
5.2	De kwaliteit van examens	116
5.3	Publieke verantwoording	117
5.4	Thema's beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	118
5.5	Naleving van wet- en regelgeving	122
5.6	Nabeschouwing	125
hoofdstuk 6	Groen onderwijs	128
6.1	Het groene onderwijs	131
6.2	Resultaten in het vmbo van agrarische opleidingscentra	131
6.3	Leerlingstromen in de groene beroepskolom vmbo-mbo	133
6.4	Studentenstromen in de groene beroepskolom mbo-hbo	136
6.5	RIGO/KIGO	139
6.6	Nabeschouwing	140
Hoofdstuk 7	Hoger onderwijs	144
7.1	Ontwikkelingen in het hoger onderwijs	147
7.2	Kwaliteit van opleidingen	150
7.3	Opbrengsten van het hoger onderwijs	151
7.4	Toegankelijkheid	153
7.5	Gerealiseerd niveau	155
7.6	Naleving van wet- en regelgeving	158
7.7	Nabeschouwing	159
Hoofdstuk 8	Niet-bekostigd onderwijs	162
8.1	B3-scholen	165
8.2	Onderzoeken door de inspectie	166
8.3	Conclusies op basis van de kwaliteitsonderzoeken	166
8.4	Ontwikkelingen	168
8.5	Nabeschouwing	168

Deel 3

Het onderwijs in thema's

Hoofdstuk 9	Financiën en rechtmatige besteding van gelden	172
9.1	Financieel toezicht	175
9.2	Verantwoording door onderwijsinstellingen	176
9.3	De financiële gezondheid van sectoren, besturen en instellingen	179
9.4	Financieel beheer en onderwijskwaliteit	181
9.5	Naleving van wet- en regelgeving	183
9.6	Nabeschuwing	186
Hoofdstuk 10	Opbrengstgericht werken en basisvaardigheden	190
10.1	De opbrengsten van het primair onderwijs	193
10.2	Opbrengstgericht werken door basisscholen	195
10.3	De rol van besturen	199
10.4	De rol van opleidingen en nascholing	201
10.5	Basisvaardigheden in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs	202
10.6	Nabeschuwing	206
Hoofdstuk 11	De kwaliteit van leraren	208
11.1	Competenties	211
11.2	Kwaliteit van het didactisch handelen	211
11.3	Scholing en professionalisering	214
11.4	Formele positie van leraren	215
11.5	Lerarentekort	216
11.6	Nabeschuwing	217
Hoofdstuk 12	Leerlingenzorg	220
12.1	Ontwikkelingen in 2008/2009	223
12.2	Rugzakleerlingen in het regulier onderwijs	226
12.3	Effecten van het onderwijs aan lwoo-leerlingen	230
12.4	Nabeschuwing	234
Hoofdstuk 13	Toetsing en examinering	238
13.1	Het belang van toetsing en examinering	241
13.2	Toetsing in het primair onderwijs	241
13.3	Examinering in het voortgezet onderwijs	243
13.4	Examenproducten in het middelbaar beroepsonderwijs	249
13.5	Erkenning van verworven competenties	251
13.6	Nabeschuwing	254

Hoofdstuk 14	Voortijdig schoolverlaten	258
14.1	Definitie en omvang voortijdig schoolverlaten	261
14.2	Verschillen tussen scholen	264
14.3	Oorzaken van verschillen tussen scholen	266
14.4	Effectieve interventies	268
14.5	Nabeschuwing	268
Hoofdstuk 15	Burgerschap en integratie	270
15.1	Kwalificatie en socialisatie	273
15.2	Burgerschap	273
15.3	Sociale veiligheid	276
15.4	Integratie en segregatie	278
15.5	Nabeschuwing	286

Hoofdstuk 1

De staat van het onderwijs

1.1	De kwaliteit van het onderwijs	12
1.2	Prestaties verbeteren door opbrengstgericht werken	17
1.3	Naleving van wet- en regelgeving	19
1.4	Burgerschap en integratie	21
1.5	Leerlingenzorg	22
1.6	Toetsing en examinering	23
1.7	Verbetering en behoud van kwaliteit	25

De staat van het onderwijs

Ieder jaar bepaalt de inspectie of scholen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs aan normen voor basiskwaliteit voldoen. In het schooljaar 2008/2009 halen meer scholen die normen dan het jaar daarvoor. De inspectie spoort zwakke en zeer zwakke scholen aan zich zo snel mogelijk te verbeteren, opdat ook zij hun leerlingen voldoende onderwijskwaliteit bieden. Ook scholen met basiskwaliteit kunnen zich overigens vaak verbeteren op het gebied van het didactisch handelen, de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg.

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de volgende onderwerpen:

- de kwaliteit van het onderwijs, vanuit het perspectief van het toezicht waarbij scholen op de voorgrond staan en vanuit het perspectief van het onderwijsstelsel.
- thema's die samenhangen met de kwaliteit van het onderwijs: opbrengstgericht werken, naleving van wet- en regelgeving en burgerschap en integratie.
- thema's die in het vorige Onderwijsverslag werden uitgelicht en nu terugkeren: leerlingen-zorg en examens.

1.1 De kwaliteit van het onderwijs

Jaarlijkse beoordeling De inspectie beoordeelt ieder jaar gegevens over de opbrengsten, de jaarverslaggeving van het bestuur en signalen over scholen of opleidingen. Is alles in orde, dan krijgt de school of opleiding basistoezicht. Is er mogelijk iets mis, dan doet de inspectie nader onderzoek.

Ondergrenzen De inspectie gaat bij de beoordeling van opbrengsten uit van ondergrenzen die ruim onder toetsgemiddelden of gemiddelde rendementen liggen en houdt bovendien rekening met de samenstelling van de leerlingbevolking. Als de inspectie een school zwak of zeer zwak noemt, betekent dat dat de prestaties ruim onder het gemiddelde niveau van scholen met vergelijkbare leerlingen liggen.

- in het primair en voortgezet onderwijs is een school zwak, als de opbrengsten drie jaar onder de inspectienormen liggen en als het onderwijsleerproces daarbij hooguit enkele tekortkomingen vertoont.
- zijn er naast onvoldoende opbrengsten ernstige tekortkomingen in het onderwijsleerproces, dan is de school zeer zwak.

Aanpassingen per sector In andere sectoren gebruikt de inspectie normen die aan de beschikbaarheid van gegevens zijn aangepast. In het speciaal basisonderwijs, het praktijkonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs kijkt de inspectie vooral naar de kwaliteit van het systeem van leerlingen-zorg en de mate waarin scholen doelen per leerling formuleren en bereiken. In het mbo kijkt de inspectie naar het percentage gediplomeerden per opleiding.

De kwaliteit van scholen en opleidingen

Basiskwaliteit Er zijn in alle sectoren meer scholen met basiskwaliteit dan vorig jaar:

- van de basisscholen heeft 92,8 procent basiskwaliteit (was 91,1). Het percentage zeer zwakke scholen veranderde nauwelijks (was 1,5, is nu 1,3 procent), maar het percentage zwakke scholen nam af van 7,4 naar 5,9 procent.
- van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft 90,5 procent basiskwaliteit (was 87,2). Het percentage zeer zwakke scholen daalde van 1,9 naar 1,0 procent en het percentage zwakke scholen van 10,9 naar 8,5 procent. Alle schoolsoorten verbeterden zich, behalve het vwo, dat juist een lichte daling van het percentage scholen met basiskwaliteit laat zien (van 88,0 naar 86,8 procent). Het praktijkonderwijs maakte de grootste sprong (van 79 procent naar 89 procent basiskwaliteit).
- in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs heeft nu 77,8 respectievelijk 70,4 procent van de scholen basiskwaliteit. Enkele jaren geleden gold dat voor slechts de helft van de scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2007, 2008b, 2009). Ondanks deze verbetering is het ernstig dat juist leerlingen die op deze specialistische scholen zijn aangewezen, nog zo vaak onderwijs van onvoldoende kwaliteit krijgen.

Onvoldoende kwaliteit Van de leerlingen in het funderend onderwijs zit ongeveer 7 procent (plusminus 145.000 leerlingen) op zwakke of zeer zwakke scholen. Het percentage wisselt per sector (zie tabel 1.1a). Onvoldoende onderwijskwaliteit beperkt zich niet tot een klein deel van de besturen, want afhankelijk van de sector heeft een kwart tot ruim een derde van de besturen een zwakke of zeer zwakke school onder zijn hoede.

Tabel 1.1a

Percentages scholen met basistoezicht, zwakke en zeer zwakke scholen en betrokken leerlingen en besturen per sector (peildatum 1 januari 2010)

	scholen met basistoezicht	zwakke scholen	zeer zwakke scholen	leerlingen op zwakke en zeer zwakke scholen	besturen betrokken bij zwakke en zeer zwakke scholen
Basisonderwijs	92,8	5,9	1,3	6	25
Speciaal basisonderwijs	77,8	20,5	1,7	25	26
Vmbo-basisberoepsgericht	91,4	7,2	1,4	11	30
Vmbo-kaderberoepsgericht	91,2	7,7	1,1	8	
Vmbo-gemengd/theoretisch	90,6	8,3	1,1	6	
Havo	93,0	6,4	0,6	6	
Vwo	86,8	12,4	0,8	9	
Praktijkonderwijs	89,0	9,8	1,2	9	12
(Voortgezet) speciaal-onderwijs	70,4	27,9	1,7	38	38

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Concentratie Zwakke en zeer zwakke scholen bevinden zich vooral in het noorden van het land en in de vier grote steden. Leerlingen op deze scholen komen vaak uit autochtone of allochtone achterstandsgroepen en hebben goed onderwijs hard nodig. Dat ze dat niet altijd krijgen, is problematisch voor hen, maar ook voor de maatschappij.

Opleidingen mbo Het mbo kent momenteel ongeveer elfduizend eindtermgerichte en competentiegericht geregistreerde opleidingen. Daarvan zijn 44 opleidingen zeer zwak en 411 zwak. Bijna een vijfde van de besturen in het mbo (18 procent) heeft zwakke of zeer zwakke opleidingen.

Financiële risico's De inspectie bekijkt jaarlijks of besturen risico's op financieel gebied laten zien. Dat is in elke sector bij een klein percentage besturen het geval:

- 1,5 procent in het primair onderwijs;
- 5 procent in het voortgezet onderwijs;
- 3 procent in het (voortgezet) speciaal onderwijs;
- 16 procent in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie;
- 3 procent in het hoger onderwijs.

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zitten de problemen vooral bij de roc's, waarvan bijna een derde financiële risico's laat zien. De oorzaak is dat instellingen hun uitgaven onvoldoende aanpassen aan dalende inkomsten.

Acties van besturen Ervaringen van de inspectie met zeer zwakke scholen laten zien dat geconcentreerde en krachtige maatregelen van besturen in korte tijd tot verbeteringen kunnen leiden. Dat is voor leerlingen op de betreffende scholen vanzelfsprekend van groot belang. Ook ontwikkelen het ministerie en sectororganisaties initiatieven om zwakke en zeer zwakke scholen te helpen, vooral in het kader van de kwaliteitsagenda's primair en voortgezet onderwijs.

Het prestatieniveau van het onderwijs

Basisonderwijs Om verschuivingen in het prestatieniveau van het basisonderwijs te signaleren, vindt in opdracht van het ministerie sinds 2008 een jaarlijkse peiling plaats in de groepen 4 en 8. De meest recente peiling in groep 8 laat zien dat allochtone achterstandsleerlingen hun achterstand op het gemiddelde iets inlopen, een trend die al langer gaande is (Hemker en Van Weerden, 2009; Hemker, Kuhlemeier en Van Weerden, 2010; Driessen, 2009). Verder zijn er weinig verschillen met de prestaties in 2008. Over een periode van twintig jaar bekeken zijn reken- en taalprestaties van leerlingen in het basisonderwijs nauwelijks veranderd, afgezien van enkele verschuivingen bij rekenen. Leerlingen zijn beter geworden in schattend rekenen, basale vaardigheden en procenten, maar slechter in bewerkingsopgaven (Van der Schoot, 2008; KNAW, 2009).

Speciaal basisonderwijs Het speciaal basisonderwijs is bedoeld voor moeilijk lerende kinderen en kinderen met opvoedingsmoeilijkheden. Het ligt voor de hand dat leerlingen minder presteren dan leerlingen in het regulier basisonderwijs, maar het verschil is erg groot. Leerlingen presteren bij rekenen/wiskunde en lezen op twaalfjarige leeftijd op een niveau dat

vergelijkbaar is met dat van achtjarige leerlingen op de basisschool (Kraemer, Van der Schoot en Van Rijn, 2009; Heesters, Van Berkel, Krom, Van der Schoot en Hemker, 2007). Verschillende projecten maken echter duidelijk dat leerlingen een aanzienlijke leerwinst kunnen boeken na verbeteringen in het onderwijs (Houtveen, Kuypers en Vernooy, 2005; Houtveen, 2007). De inspectie is gestart met het verzamelen van uitstroomgegevens bij scholen voor speciaal basisonderwijs om verschillen tussen scholen in kaart te brengen.

Voortgezet onderwijs In het voortgezet onderwijs bleef het gemiddelde cijfer voor het centraal examen over alle schoolsoorten met 6,3 gelijk aan dat van 2008 en 2007. In 2005 en 2006 was het gemiddelde cijfer 6,4. De gemiddelden in de basisberoepsgerichte leerweg, de gemengde/theoretische leerweg en het vwo bleven constant (6,5 respectievelijk 6,3 en 6,4). De cijfers in de kaderberoepsgerichte leerweg en het havo daalden met een tiende punt van 6,3 naar 6,2. Ervan uitgaande dat centrale examens jaarlijks een vergelijkbaar prestatieniveau meten (CEVO, 2006) is sprake van kleine verschuivingen.

Speciaal onderwijs en praktijkonderwijs In het (voortgezet) speciaal onderwijs is het nog niet mogelijk de opbrengsten te beoordelen. Wel ziet de inspectie ook daar in toenemende mate aandacht voor prestaties en uitstroomgegevens van leerlingen. In het praktijkonderwijs stromen leerlingen minder vaak uit naar werk (40 procent in 2008/2009 tegen 43 en 45 procent in de schooljaren daarvoor) en vaker naar een vervolgopleiding op een roc (31 procent, tegen 28 en 29 procent in de voorgaande jaren). Jaarlijks gaat 2 procent van de leerlingen naar het vmbo. De overige leerlingen stromen uit naar een andere praktijkschool, het voortgezet speciaal onderwijs of naar een vorm van dagbesteding (Heijns, 2009). Er zijn maar weinig leerlingen die vroegtijdig drempelloos instromen in het mbo (Koopman, Derriks en Voncken, 2009).

Middelbaar beroepsonderwijs Het mbo heeft geen centraal examen en daarom wordt het prestatieniveau uitgedrukt in het percentage studenten dat een diploma behaalt. In 2009 stroomde 69 procent van de mbo-studenten uit met een diploma. Dat is een toename in vergelijking met 2003, toen 60 procent gediplomeerd uitstroomde (OCW, 2009a). Een verdere stijging van het percentage gediplomeerden is niettemin dringend gewenst.

Hoger onderwijs Van de voltijds hbo-studenten die in 2000 aan hun studie begonnen, had 54 procent na vijf jaar een diploma. Ongeveer 60 procent van de voltijds wo-studenten van datzelfde cohort haalde na zes jaar een diploma in het hoger onderwijs, deels na een overstap naar het hbo. Het percentage studenten dat na twee jaar stopt met de studie blijft hoog (22 procent in het hbo, 13 procent in het wo).

Internationale vergelijking Nederlandse leerlingen presteren op tien- en vijftienjarige leeftijd in internationaal vergelijkend onderzoek naar lezen en rekenen/wiskunde ruim boven het internationale gemiddelde. Andere landen halen Nederland echter in, waardoor de positie op de ranglijst daalt. De prestaties van Nederlandse leerlingen vertonen, in vergelijking met eerdere metingen, een dalende trend (OCW, 2009a; Meelissen en Drent, 2008). Nederland heeft in vergelijking met andere landen weinig lage presteerders, maar ook een kleinere topgroep.

Taal en rekenen/wiskunde Het verbeteren van taal- en rekenprestaties heeft de laatste jaren prioriteit in het beleid van het ministerie en bij veel scholen en instellingen.

De belangstelling om mee te doen aan activiteiten van sectororganisaties en het ministerie is groot. Het is van belang focus te houden en inspanningen niet te versnipperen. Het is te vroeg om op grotere schaal resultaten te zien: daarvoor is meer tijd nodig.

De wenselijkheid van absolute normen

Absolute normen De overheid ontwikkelt referentieniveaus taal en rekenen/wiskunde voor het primair en voortgezet onderwijs en het mbo. Voor verschillende momenten in de schoolloopbaan wordt vastgesteld over welke kennis en vaardigheden leerlingen moeten beschikken, zodat een betere aansluiting tussen sectoren mogelijk wordt. Als de niveaus zijn verwerkt in betrouwbare toetsen en examens, zijn bovendien veel nauwkeuriger uitspraken mogelijk over het niveau van het Nederlandse onderwijs en verschuivingen daarin. Alle huidige indicatoren berusten namelijk op relatieve normen.

Meer helderheid Roeleveld en Béguin (2009) brachten in beeld hoe basisschoolleerlingen presteren met gebruikmaking van voorlopige referentieniveaus. Het fundamentele niveau bij taal is gedefinieerd als het niveau dat nu door 75 procent van alle basisschoolleerlingen wordt bereikt. In de vier grote steden haalt slechts 57 procent van de leerlingen dat niveau. Dat sluit aan bij de constatering van de inspectie dat de onderwijskwaliteit in de vier grote steden achterblijft. De prestaties van het speciaal basisonderwijs laten een zeer somber beeld zien: slechts 8 procent van de leerlingen haalt het fundamentele niveau bij taal, 1 procent bij rekenen en 12 procent bij begrijpend lezen.

Toetsen Het is belangrijk dat referentieniveaus op korte termijn gaan leven bij scholen en leraren. Leraren moeten er houvast aan kunnen ontleen voor de doelen die ze willen bereiken met hun leerlingen. De inspectie pleitte eerder al voor de invoering van een verplichte toets aan het eind van de basisschool en op andere momenten in de schoolloopbaan van leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2008b). Dat pleidooi geldt nog steeds. Toetsen moeten dan niet alleen meten of leerlingen een bepaald niveau halen, maar ook hoever ze boven of onder dat niveau zitten. Zulke gegevens zijn onmisbaar voor verbeteringen op leerling-, klas-, school- en stelselniveau.

Toegevoegde waarde Toetsen voor verschillende leeftijden moeten inhoudelijk op elkaar aansluiten, omdat vorderingen van leerlingen dan in leerwinst vertaald kunnen worden. Toetsscores geven onder die conditie informatie over prestaties op stelselniveau en over specifieke groepen in de samenleving. Daarnaast maken ze het mogelijk om per school vast te stellen hoeveel leerlingen een bepaald niveau bereiken én hoeveel leerwinst ze in de loop der jaren behalen. Als scholen deze resultaten relateren aan hun doelen en ze gebruiken bij de inrichting van hun onderwijs, kunnen ze tot meer gerichte verbeteringen komen.

De kwaliteit van het onderwijsleerproces

Steekproeven De inspectie onderzoekt jaarlijks representatieve steekproeven van scholen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs om over de kwaliteit van het onderwijsleerproces te rapporteren. Uit die onderzoeken blijkt dat scholen hun leerstofaanbod meestal

voldoende op orde hebben en dat de meeste leraren er voldoende in slagen de leerstof aan leerlingen uit te leggen.

Afstemming Veel leraren vinden het moeilijk om rekening te houden met verschillen tussen leerlingen in hun instructie en bij de verwerking van leerstof. In het basisonderwijs heeft een derde van de leraren hier problemen mee, in het voortgezet onderwijs de helft en in het (voortgezet) speciaal onderwijs meer dan de helft. Dat laatste is verrassend, omdat de groepen in het speciaal onderwijs kleiner zijn dan in de andere sectoren. Blijkbaar is dat met de huidige kwalificaties van leraren toch niet genoeg om tot afstemming te komen. In het mbo en het hoger onderwijs beschikt de inspectie niet over vergelijkbare gegevens, maar leraren vinden het ook in die sectoren moeilijk rekening te houden met onderwijsbehoeften van studenten: in het mbo hebben zeer zwakke opleidingen vaak problemen met het leveren van maatwerk en in het hoger onderwijs slagen instellingen er niet goed in studenten met functiebeperkingen op te vangen.

Leerlingenzorg Er zijn langzamerhand meer scholen die planmatige leerlingenzorg bieden, maar een kwart van de basisscholen (vorig jaar 28 procent) en 17 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs (vorig jaar 23 procent) lukt dat niet. Bij ruim de helft van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs komt leerlingenzorg onvoldoende uit de verf. Dat betekent niet dat deze scholen niets doen op dit gebied, maar ze werken weinig doelgericht en gaan niet na of hun inspanningen het gewenste effect opleveren.

Kwaliteitszorg Ook de kwaliteitszorg verbeterde in de loop van de jaren, maar een derde van de basisscholen en een kwart van de scholen voor voortgezet onderwijs evalueert de eigen opbrengsten niet jaarlijks. In het (voortgezet) speciaal onderwijs gaat ruim de helft van de scholen niet na wat handelingsplannen opleveren. Als scholen niet kritisch naar hun opbrengsten kijken, lopen ze de kans te laat in te grijpen als leerlingen slechter presteren, met alle gevolgen van dien. Eenmaal opgelopen achterstanden zijn doorgaans moeilijk in te lopen.

1.2 Prestaties verbeteren door opbrengstgericht werken

Ruimte voor verbetering In alle sectoren is ruimte voor verbetering van het onderwijs. Aangrijpingspunten liggen vooral in de minder goed ontwikkelde onderdelen van het onderwijsleerproces: kwaliteitszorg, leerlingenzorg, afstemming en (bij sommige leraren) het didactisch handelen.

Opbrengstgericht werken Het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties vat de inspectie samen onder de noemer 'opbrengstgericht werken'. In een representatieve steekproef ging de inspectie na hoe opbrengstgericht basisscholen werken bij rekenen/wiskunde en welke resultaten ze met hun leerlingen boeken (Inspectie van het Onderwijs, 2010b).

Kwart basisscholen opbrengstgericht Een kwart van de basisscholen in de steekproef werkt opbrengstgericht. Deze scholen:

- hebben duidelijke doelen voor alle leerlingen;
- zorgen dat leraren weten wat ze hun klas moeten leren;
- stemmen het onderwijs af op wat leerlingen nodig hebben;
- analyseren problemen van leerlingen die doelen niet halen;
- verhelpen die problemen door een goede leerlingenzorg;
- gaan jaarlijks na hoe alle groepen presteren;
- verbeteren zich snel als prestaties tegenvallen.

Op opbrengstgerichte basisscholen presteren leerlingen beter op rekentoetsen dan op scholen die minder opbrengstgericht werken.

Zelfreflectie nodig Een belangrijk punt bij opbrengstgericht werken is dat scholen hun eigen rol bij het bereiken van prestaties onderkennen. Dat is minder vanzelfsprekend dan het lijkt. De inspectie ziet bij zwakke en zeer zwakke scholen regelmatig dat scholen de oorzaak van slechte prestaties niet bij zichzelf zoeken. Ze stellen kenmerken van leerlingen daarvoor verantwoordelijk of toevallige omstandigheden, zoals een zieke leraar (Van Schilt-Mol en Van Vijfeijken, 2009; Van Vijfeijken, Smeets, Van Schilt-Mol en Wester, 2010).

Gegevens gebruiken Praktisch alle basisscholen weten veel over de prestaties van hun leerlingen, maar ze weten vaak niet hoe ze die gegevens kunnen gebruiken om prestaties te verbeteren. De curricula van pabo's besteden daar ook weinig aandacht aan, blijkt uit een analyse van studiegidsen. Ook schoolbegeleiders en besturen kennen de mogelijkheden van leerlingvolgsystemen niet altijd voldoende.

Verbeteren opbrengstgerichtheid De inspectie spreekt jaarlijks met besturen over de opbrengsten van scholen. Dat heeft geleid tot meer belangstelling voor leerlingprestaties bij besturen. Er lopen diverse initiatieven, aangestuurd door de overheid en de sectorraden, waar veel scholen en besturen bij betrokken zijn (Houtveen, Van der Velde, Brokamp en Spaans, 2009). Wethouders van onderwijs en bestuurders van provincies zijn alerter op prestaties en nemen initiatieven om die te verbeteren. Ten slotte zijn lerarenopleidingen van plan om de aandacht voor opbrengstgericht werken te vergroten. Over enkele jaren wordt duidelijk of deze inspanningen leiden tot minder zwakke en zeer zwakke scholen en tot betere leerlingprestaties.

Goede leraren onmisbaar Voor goede prestaties zijn goede leraren onmisbaar. Uit lesobservaties blijkt dat bijna een op de vijf leraren in het basisonderwijs moeite heeft de leerstof duidelijk uit te leggen en een op de zes leraren in het voortgezet onderwijs gebruikt de tijd in de les niet efficiënt. Leraren die al langer voor de klas staan, doen dit niet beter dan startende leraren. Een systeem van kwaliteitszorg, aangestuurd door schoolleiders of besturen, kan ervoor zorgen dat leraren die niet goed functioneren begeleiding krijgen.

Lerarentekort In het voortgezet onderwijs wordt nu een op de zes lessen verzorgd door een leraar die niet bevoegd is voor het vak. In het mbo wordt een op de tien lessen door een onder-

wijsondersteuner gegeven en heeft 5 procent van het personeel geen pedagogisch-didactische aantekening. De komende jaren gaan veel leraren, vooral in het voortgezet onderwijs en het mbo, met pensioen (OCW, 2009b). Om te voorkomen dat onbevoegden of anders bevoegden steeds meer lessen geven, moeten er voldoende bevoegde leraren zijn. De lerarenopleidingen trekken jaarlijks ongeveer dertienduizend nieuwe studenten (OCW, 2009b), maar de instroom daalt en bovendien vallen studenten vaker uit dan elders in het hoger onderwijs. Sommige recente initiatieven, zoals de academische Pabo en de educatieve minor, slaan aan, maar betreffen nog relatief kleine groepen studenten. Verdere maatregelen zijn dus nodig om het naderende lerarentekort op te vangen. Het gaat dan om het werven en vasthouden van studenten in het hbo en wo en om een gericht beleid van besturen, waarbij aandacht is voor de begeleiding van beginnende leraren.

Professionalisering Professionalisering verdient meer aandacht van besturen. Dit betreft hun eigen handelen, maar ook de professionalisering van leraren en directeuren. Leiderschap op alle niveaus (stelsel, bestuur, school, klas) is een voorwaarde voor goed presterende onderwijs-systemen. De Wet op de beroepen in het onderwijs beoogt hier een toekomstvast fundament te bieden met voor werkgevers en werknemers wederzijdse verplichtingen en rechten.

Toezicht leraarschap De inspectie krijgt mogelijk een taak in het toezicht op de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Het Onderwijsverslag zal de komende jaren dan in meer detail ingaan op de kwaliteit van leraren.

1.3 Naleving van wet- en regelgeving

Toezicht op naleving De inspectie maakt sinds een aantal jaren meer werk van het nalevingstoezicht en krijgt in de toekomst wellicht sanctiebevoegdheden. Naleving van wet- en regelgeving is van belang voor de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie vindt het onvoldoende de naleven van wet- en regelgeving vooral ernstig als leerlingen er in de dagelijkse onderwijspraktijk direct door benadeeld worden.

Consequenties voor leerlingen

Onderwijstijd Leerlingen hebben recht op voldoende onderwijstijd. Daarom controleerde de inspectie de afgelopen jaren in diverse sectoren of scholen voldoende uren maken. In het voortgezet onderwijs en het mbo is een positieve ontwikkeling zichtbaar.

- volgens de nieuwe norm van duizend uur per jaar haalt nu twee derde van de scholen voor voortgezet onderwijs voldoende tijd. In 2006/2007 ging het onder de oude norm van 1.040 uur om slechts 7 procent van de scholen, in 2008/2009 om 43 procent. Leerlingen krijgen echter ook nu nog op een derde van de scholen minder lessen dan waar ze recht op hebben, al is de afstand tot de norm kleiner dan voorheen.
- In het mbo bood 75 procent van de opleidingen twee jaar geleden voldoende tijd, nu is dat 83 procent. Ook hier verbeterde de situatie. Toch is voldoende onderwijstijd ook hier nog niet vanzelfsprekend, terwijl dat wel zo zou moeten zijn.

Belangrijke factor In het Onderwijsverslag 2007/2008 wees de inspectie erop dat scholen het belang van de factor tijd voor het behalen van onderwijsdoelen te weinig inzien. De inspectie herhaalt dat pleidooi. Er is een duidelijke relatie tussen prestaties, de tijd die scholen voor bepaalde vakken uittrekken en de kwalitatieve invulling van die tijd (Creemers en Kyriakides, 2008; Onderwijsraad, 2010b). Tijd zou meer als een strategische factor voor leerlingen moeten worden gezien. Nog te vaak wijst de inspectie scholen in het basisonderwijs en het speciaal onderwijs op besteding van onderwijstijd aan activiteiten die geen duidelijke pedagogisch-didactische doelen dienen.

Zorg Minder dan de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs voldoet aan wettelijke vereisten rond de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, bleek uit een verkennend onderzoek van de inspectie op 62 scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2010c). Wettelijk verplichte handelingsplannen voor leerlingen met leerwegondersteuning ontbreken regelmatig, evenals plannen voor leerlingen met een rugzak. Vergelijkbare percentages vond de inspectie eerder voor leerlingen met andere beperkingen (Inspectie van het Onderwijs, 2008b). Scholen kunnen zich zonder handelingsplan niet verantwoorden voor het onderwijs dat ze aan zorgleerlingen geven. Ook kunnen ze de effecten van hun aanpak niet duidelijk maken.

Melden van verzuim De inspectie onderzocht bij 23 mbo-opleidingen of ze de regels voor het melden van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten naleven. Dat deden slechts vier van deze 23 opleidingen. Van een groep opleidingen bij wie de inspectie eerder onvoldoende naleving constateerde, verbeterde na een jaar slechts de helft zich. Dat is te weinig, zeker omdat in het mbo veel voortijdig schoolverlaten voorkomt en alert ingrijpen bij verzuim kan helpen. Onderzoek van de inspectie toont aan dat opleidingen die verzuim beperken, minder voortijdig schoolverlaters hebben. De procedures voor melding zijn intussen vereenvoudigd en de inspectie gaat onderzoeken of dat tot verbeteringen leidt.

Informatie voor ouders

Inhoud schoolgids en schoolplan Scholen gebruiken hun schoolgids en schoolplan om ouders te informeren: ze zijn daartoe wettelijk verplicht. Soms is de informatie niet volledig en ontbreken gegevens die voor ouders van belang zijn. Zo vermelden basisscholen de ouderbijdrage meestal wel in de schoolgids, maar 15 procent zegt er niet bij dat de bijdrage vrijwillig is en 30 procent zegt niet welk bedrag van ouders wordt gevraagd. In het voortgezet onderwijs geeft een kwart van de scholen onvoldoende informatie over de ouderbijdrage. De inspectie heeft vergelijkbare percentages gevonden bij informatie over buitenschoolse opvang (basisonderwijs) en de prestaties van de instelling (mbo).

Handelingsplannen Reguliere scholen stellen, zoals al beschreven is, niet altijd de wettelijk verplichte handelingsplannen op voor rugzakleerlingen. Als die plannen er wel zijn, ontbreekt in ongeveer de helft van de gevallen de handtekening van ouders. Het is dan niet zeker dat scholen ouders de kans hebben gegeven mee te praten over het onderwijs aan hun kind. Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs stellen plannen ook niet altijd in overleg met ouders op: 9 procent van de cluster 4-scholen schiet tekort. Scholen voldoen dus niet altijd aan hun wettelijke verplichtingen, leggen daardoor onvoldoende verantwoording af aan ouders en lijken te weinig de waarde in te zien van een vruchtbare samenwerking tussen school en thuis (zie ook Onderwijsraad, 2010a).

Relatie met de overheid

Jaarverslagen Besturen verantwoorden zich via hun jaarverslaggeving aan de overheid en andere belanghebbenden, zoals de medezeggenschapsraad. In 2009 leverde minder dan de helft van de besturen het jaarverslag op tijd in. De resterende verslagen kwamen snel na de inleverdatum binnen, maar een klein aantal besturen bleef langer in gebreke. Soms ontbreken bovendien essentiële onderdelen in het jaarverslag, zoals een begroting voor het komende jaar of informatie over prestaties van studenten.

Fouten Besturen in het primair onderwijs maakten veel fouten in de gegevens die de overheid gebruikt voor de toekenning van leerlinggewichten. Oorzaken zijn onbekendheid met de regelgeving en onvoldoende controle door besturen op de verstrekte gegevens. Zo ontvingen besturen in totaal € 28 miljoen ten onrechte.

Betere naleving

Vereenvoudiging Vaak hebben scholen en besturen aan opmerkingen van de inspectie genoeg om tot betere naleving te komen. De oorzaak van het niet naleven ligt vaak niet in onwil, maar in slordigheid of onbekendheid met (een deel van) de regels. Tijdige en herhaalde informatie over regelgeving door ministerie, sectororganisaties en inspectie is een simpele manier om tot betere naleving te komen. Daarnaast is herhaalde controle nodig van scholen en besturen die niet spontaan naleven. Soms is vereenvoudiging van regelgeving wenselijk, zoals bij gedetailleerde vormvoorschriften rond de ouderbijdrage.

Initiatieven Als regelgeving niet helder of complex is, verwacht de inspectie dat het onderwijsveld en de sectororganisaties het initiatief nemen om in gesprek te gaan met de overheid. Handhaving van wet- en regelgeving heeft immers het meeste effect als wetten en regels begrijpelijk zijn, in de praktijk op bruikbaarheid zijn beproefd en op draagvlak kunnen rekenen. De inspectie neemt toetsing van wet- en regelgeving blijvend mee in onderzoeken op scholen. Ook wijst de inspectie waar nodig op onvolkomenheden in de regelgeving.

1.4 Burgerschap en integratie

Kwaliteit onderwijs Scholen met een meerderheid aan leerlingen uit autochtone of allochtone achterstandsgroepen zijn relatief vaak zwak of zeer zwak. In het basisonderwijs blijven prestaties achter en in het voortgezet onderwijs zijn de cijfers op het centraal examen lager. De inspectie vindt dat zorgelijk, gezien de belangrijke kwalificerende functie van het onderwijs, juist voor achterstandsleerlingen (zie ook Shewbridge, Kim, Wurzburg en Hostens, 2010). Over de effecten van deze scholen op de socialisering van leerlingen is nog onvoldoende bekend.

Eenzijdig samengestelde leerlingbevolking Op een deel van de Nederlandse basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs zitten overwegend leerlingen uit achterstandsgroepen: autochtone of allochtone leerlingen met laag opgeleide ouders. Deze leerlingen, die voor hun ontwikkeling sterk afhankelijk zijn van het onderwijs, zijn gevoelig voor effecten van een eenzijdig samengestelde leerlingbevolking (Dronkers, 2007).

Burgerschap Scholen moeten actief burgerschap en sociale integratie bevorderen. Burgerschap en integratie verwijzen ernaar dat mensen kunnen en willen deelnemen aan de maatschappij, en bekend zijn met en betrokken zijn bij de samenleving. Van scholen wordt gevraagd de competenties te bevorderen die daaraan bijdragen. Daarvoor is een over leerjaren en leergebieden samenhangend aanbod nodig, dat de school samenstelt op basis van haar visie op wat ze haar leerlingen daarvoor wil meegeven.

Evaluatie De inspectie constateert voor het derde opeenvolgende jaar dat de ontwikkeling van burgerschap langzaam gaat, al zeggen scholen in alle sectoren dat ze burgerschapsonderwijs belangrijk vinden. Er zijn maar weinig scholen met een aanbod dat vanuit een heldere visie en heldere doelen is uitgewerkt en dat uit meer bestaat dan losse activiteiten en projecten. De inspectie bepleit daarom een nadere evaluatie, die duidelijk maakt waarom scholen zo weinig vooruitgang boeken en hoe dat kan veranderen.

1.5 Leerlingenzorg

Zorgleerlingen Vorig jaar meldde de inspectie dat ongeveer 10 procent van de leerlingen in de leeftijd van het basisonderwijs een zorgleerling is, tegen 18 procent van de leerlingen in de leeftijd van het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Dit jaar is dat 9 respectievelijk 19,6 procent. Het gaat om leerlingen met eigen leerlijnen, leerlingen in het speciaal basisonderwijs, leerlingen met leerwegondersteuning en leerlingen die geïndiceerd zijn voor het praktijkonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Leerlingen die gedurende kortere of langere tijd extra aandacht van hun leraar nodig hebben, zijn in bovenstaande percentages niet meegenomen.

Planmatige zorg Veel scholen hebben zorgleerlingen, maar niet alle scholen bieden zorg van voldoende kwaliteit. Een kwart van de basisscholen en 17 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs bieden onvoldoende planmatige zorg. In het speciaal basisonderwijs, het praktijkonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn relatief veel scholen zwak of zeer zwak, waardoor er ook daar geen garanties zijn dat leerlingen goede zorg krijgen. Er zijn aanwijzingen dat op sommige scholen zorgleerlingen 'ontstaan' door tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs. Die leerlingen zouden op een betere school waarschijnlijk minder of geen problemen hebben.

Rugzakleerlingen Discussies in het onderwijsveld en berichtgeving in de media wekken soms de indruk dat praktisch alle scholen rugzakleerlingen met ernstige gedragsproblemen opvangen, maar dat is niet zo.

- in 2008/2009 hadden bijna de helft van de basisscholen en een derde van de scholen voor voortgezet onderwijs geen geïndiceerde leerlingen met gedragsproblemen;
- een kwart van de scholen had zulke leerlingen ook de afgelopen vier schooljaren niet;
- een basisschool vangt gemiddeld maximaal twee rugzakleerlingen met gedragsproblemen op en een school voor voortgezet onderwijs negen;
- kleine basisscholen op het platteland trekken (soms bewust) verhoudingsgewijs veel geïndiceerde leerlingen, maar stellen daar niet altijd goede leerlingenzorg tegenover.

Leerwegondersteunend onderwijs De inspectie onderzocht of leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) even vaak een vmbo-diploma halen als vmbo-leerlingen zonder extra steun. Dat is niet het geval: in de verschillende leerwegen liggen de percentages geslaagde lwoo-leerlingen twee tot vijf procent onder de percentages geslaagde overige leerlingen. Daar komt bij dat een deel van de lwoo-leerlingen al voor het vierde leerjaar uitvalt en dus niet opgaat voor het examen. Het is mogelijk dat de verschillen in examensucces groter zouden zijn zonder het lwoo. Het is echter ook mogelijk dat de resultaten beter zouden zijn bij een andere invulling van het lwoo. Nu richten scholen zich vaak meer op het sociaal-emotionele welbevinden van leerlingen dan op het verhelpen van cognitieve achterstanden, hoewel die de belangrijkste reden voor indicatiestelling zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2010c). Meer inzicht in de besteding van lwoo-gelden is daarom wenselijk, evenals een betere verantwoording door scholen.

Passend onderwijs De beleidswijzigingen op het gebied van Passend onderwijs benadrukken de rol van leraren sterker dan voorheen. Daarom vraagt de inspectie aandacht voor het feit dat leraren in alle sectoren moeite hebben met het afstemmen van hun onderwijs op behoeften van leerlingen. Deskundigheidsbevordering op dat gebied is noodzakelijk. Daarnaast is meer algemene professionalisering van leraren gewenst, zodat leerlingen minder snel achterstanden oplopen en specifieke zorg nodig hebben. Dat kan er ook toe leiden dat minder leerlingen buiten de school opgevangen hoeven worden.

Kwaliteit van voorzieningen De inspectie uitte al vaker bezorgdheid over leerlingen die in reboundvoorzieningen en projecten als Herstart en Op de Rails verblijven (Inspectie van het Onderwijs, 2008a, 2009, 2010a). In 2008/2009 gaat het om ongeveer 4.500 leerlingen, van wie het merendeel gebruik maakt van reboundvoorzieningen. Soms kan het goed zijn om leerlingen met gedragsproblemen tijdelijk uit een problematische situatie te halen, zowel voor hen zelf als voor de school. Een maandenlang verblijf buiten de school is echter niet wenselijk, als het onderwijs buiten die school zowel op het cognitieve als het sociaal-emotionele terrein onvoldoende kwaliteit biedt. Dat is te vaak het geval. Tijdelijke opvangvoorzieningen kunnen daarom beter aanhaken bij reguliere trajecten in het voortgezet (speciaal) onderwijs.

Succesvolle varianten Er is meer onderzoek nodig naar de effectiviteit van leerlingenzorg, zodat duidelijk wordt welke varianten succesvol zijn en onder welke condities (Algemene Rekenkamer, 2010). De inspectie ziet de kwetsbare leerling als een van de belangrijkste thema's voor de komende jaren en zal zelf ook onderzoek doen. Daarnaast blijft leerlingenzorg een belangrijk onderdeel in het toezicht op scholen.

1.6 Toetsing en examinering

Betrouwbaarheid diploma's Vorig jaar rapporteerde de inspectie dat scholen en besturen er niet altijd in slagen de kwaliteit van toetsing en examinering te waarborgen. De rechtsgelijkheid in de behandeling van examenkandidaten is dan in gevaar, evenals de betrouwbaarheid en waardevastheid van diploma's. De overheid en de sectorraden hebben aandacht voor deze problematiek en de inspectie onderzocht enkele aspecten het afgelopen schooljaar opnieuw.

Verschil centraal examen en schoolexamen De inspectie vindt het verschil in cijfers tussen het centraal examen en het schoolexamen te groot als cijfers op het schoolexamen meer dan een half punt boven de cijfers op het centraal examen liggen. Dat kan immers betekenen dat scholen leerlingen niet goed genoeg op het centraal examen voorbereiden, zodat ze daar relatief zwak presteren. Als leerlingen op de ene school meer gelegenheid krijgen hun relatief zwakke prestaties op het centraal examen te compenseren met de cijfers voor het school-examen, is de rechtsgelijkheid in het geding.

- het verschil tussen de gemiddelde cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen is in 2009 landelijk over alle schoolsoorten 0,25 punt, een jaar eerder 0,24 punt. In 2005 was het verschil 0,20 punt: er is dus sprake van een toename;
- bij de kaderberoepsgerichte leerweg steeg het verschil tussen 2005 en 2009 van 0,11 naar 0,35 punt, terwijl de cijfers voor het centraal examen in die periode daalden;
- in het vwo is juist de stabiliteit zorgelijk: in 2005 was het verschil 0,39 en in 2009 0,40.

Acties van scholen Sommige scholen laten zien dat het goed mogelijk is het verschil op schoolniveau terug te dringen. Bij een betere kwaliteitszorg, inspanningen van vaksecties en een goede voorbereiding van leerlingen op het centraal examen stijgen de cijfers voor het centraal examen en wordt het verschil met het schoolexamen kleiner. Vooral vwo-scholen zouden zulke activiteiten moeten uitvoeren, gezien het grote verschil bij die schoolsoort.

Exameninstellingen Bij de particuliere exameninstellingen is een lichte stijging te zien van de cijfers voor het centraal examen (van 5,9 vorig jaar naar 6,0) en een lichte afname van het verschil tussen schoolexamen en centraal examen (van 0,7 punt vorig jaar naar 0,6 punt). Dat zijn goede ontwikkelingen, maar de verschillen zijn in vergelijking met het regulier voortgezet onderwijs te groot.

Sekseverschillen De inspectie constateert dat jongens in alle schoolsoorten hogere cijfers halen op het centraal examen, variërend van een tiende tot drie tiende punt (afhankelijk van de schoolsoort). Meisjes scoren daarentegen consequent hoger op het schoolexamen.

- het verschil met het centraal examen is bij meisjes twee tiende tot drie tiende punt hoger dan bij jongens;
- meisjes compenseren hun lagere cijfers voor het centraal examen op deze manier en verlaten het voortgezet onderwijs met iets hogere cijfers dan jongens;
- deze bevindingen zijn over verschillende schooljaren stabiel.

Het idee dat meisjes beter presteren in het voortgezet onderwijs en jongens overvleugelen klopt dus maar gedeeltelijk.

Mogelijke verklaringen Meisjes zijn gemotiveerder om te presteren dan jongens en besteden meer tijd aan hun huiswerk. Daardoor halen ze hogere cijfers voor proefwerken en opdrachten en doen ze het beter op het schoolexamen. Meisjes blijven door deze eigenschappen minder vaak zitten dan jongens. Dat ze op het centraal examen toch lagere cijfers halen, kan liggen aan grotere faalangst of aan het gebruik van leerstrategieën die minder geschikt zijn voor de opdrachten op het centraal examen. De concrete leerstrategie (kennis in het hoofd stampen)

die meisjes meer gebruiken dan jongens, levert op het centraal examen minder op (Hustinx, 1996; Hustinx, 1998; Hustinx, Kuiper en Van der Werf, 2005; Korpershoek, Kuiper en Van der Werf, 2006).

Examenproducten In het mbo onderzocht de inspectie examenproducten en examen-diensten die instellingen kunnen inkopen. Ruim een kwart van de producten voor eindterm-gerichte opleidingen dekt de uitstroomeisen onvoldoende of schiet toetstechnisch tekort. Bij competentiegerichte opleidingen gaat het om 16 procent van de examenproducten. Instellingen denken met deze producten goede examens te kopen. Het alternatief is dat ze zelf examens ontwikkelen, maar dat is vaak een lastige opgave. Het kopen van examens is in principe een goed idee, maar dan moeten deze wel aan de eisen voldoen. De leveranciers moeten dan ook zo snel mogelijk hun producten verbeteren.

Vinger aan de pols Vertrouwen in diploma's is een groot maatschappelijk goed en betrouwbaarheid van diploma's is belangrijk voor het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Het verdient op alle niveaus prioriteit om de waarde van diploma's te borgen. Verbeteringen zijn hier en daar al zichtbaar. De inspectie blijft de ontwikkelingen zowel op het niveau van het stelsel als bij individuele scholen en instellingen nauwgezet volgen.

1.7 Verbetering en behoud van kwaliteit

Grote verscheidenheid Nederland heeft, in vergelijking met andere landen, een grote vrijheid van onderwijs. Het gevolg hiervan is een grote verscheidenheid aan scholen en onderwijssoorten. Ouders en leerlingen hebben veel keuzevrijheid en schoolbesturen hebben veel ruimte om hun personeel en geld naar eigen inzicht in te zetten. Deze vrijheden zijn een typische verworvenheid van het Nederlandse onderwijsstelsel.

Besturen De manier waarop de overheid het onderwijs aanstuurt, is de afgelopen decennia veranderd, evenals de rol van besturen. Het is hun verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat leerlingen de eindtermen bereiken. De overheid legt randvoorwaarden vast: de bepalingen rond onderwijstijd zijn daar een voorbeeld van. Verder vraagt de overheid de besturen zich te verantwoorden over de opbrengsten van hun scholen. De onderwijsprocessen die tot die opbrengsten leiden, zijn in principe vrij.

Nieuwe rol De inspectiebevindingen die in dit hoofdstuk zijn beschreven, maken duidelijk dat besturen nog in hun nieuwe rol en hun nieuwe verantwoordelijkheden moeten groeien. Veel besturen hebben een zwakke of zeer zwakke school of opleiding onder hun hoede en staan voor de taak het onderwijs daar te verbeteren. Ook hebben sommige besturen financiële problemen. Besturen krijgen steeds meer concrete steun van hun sectorraden en raken er meer aan gewend verantwoording af te leggen over de kwaliteit van hun scholen en hun eigen handelen. Toch zijn verbeteringen nog op ruime schaal mogelijk en gewenst.

Kwaliteit van bestuurlijk handelen De inspectie maakte enkele malen mee dat besturen langdurig tekortschieten. Tot voor kort bestonden niet veel mogelijkheden om in zulke situaties in te grijpen, hoewel dat noodzakelijk was vanuit het perspectief van leerlingen. De Wet Goed

onderwijs, goed bestuur biedt de overheid de mogelijkheid op te treden als de kwaliteit van een basisschool of een school voor voortgezet onderwijs langdurig tekortschiet of als sprake is van bestuurlijk wanbeheer. In het mbo worden soms al licenties ingetrokken. Dergelijke maatregelen kunnen bijdragen aan de verbetering van de meest problematische situaties in het onderwijs.

Verbeteringen nodig In vergelijking met vorig jaar zijn er in het schooljaar 2008/2009 minder zwakke en zeer zwakke scholen. Ook het aantal voortijdig schoolverlaters is gedaald. Toch zijn op veel scholen verbeteringen mogelijk. De inspectie heeft in dit hoofdstuk aangrijpingspunten beschreven die besturen en andere betrokkenen voor hun kwaliteitsverbetering kunnen gebruiken. Opbrengstgericht werken, waarbij de aandacht niet alleen naar de cognitieve, maar ook naar de sociale opbrengsten van het onderwijs uit moet gaan, is daarbij een sleutelbegrip.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair onderwijs. Terugblik 2010*. Den Haag: SDU.
- CEVO (2006). *Het niveau van de centrale examens in vwo en havo*. Arnhem: Cito.
- Creemers, B.P.M., & Kyriakides, L. (2008). *The dynamics of educational effectiveness. A contribution to policy, practice and theory in contemporary schools*. Abingdon: Routledge.
- Driessen, G. (2009). *Prestaties, gedrag en houding van basisschoolleerlingen. Stand van zaken in 2008 en ontwikkelingen sinds 2001*. Nijmegen: ITS.
- Dronkers, J. (2007). *Ruggengraat van ongelijkheid. Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Heesters, K., Berkel, S. van, Krom, R., Schoot, F. van der, & Hemker, B. (2007). *Balans van het leesonderwijs in het speciaal basisonderwijs*. Arnhem: Cito.
- Hemker, B.T., & Van Weerden, J. (2009). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2008. Technische rapportage*. Arnhem: Cito.
- Hemker, B.T., Kuhlemeier, H., & Weerden, J.J. van (2010). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2009. Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau*. Arnhem: Cito.
- Heijnsens, D.M.S. (2009). *De uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs in het schooljaar 2008-2009*. Rotterdam: Actis Advies.
- Houtveen, T. (2007). *Leren lezen is te leren*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Houtveen, T., Kuijpers, J. & Vernooy, K. (2005). *Meer kansen voor kinderen. Evaluatie van het LISBO-project*. Utrecht: ISOR Onderwijsresearch.
- Houtveen, A.A.M., Velde, V. van der, Brokamp, S.K., & Spaans, G.A. (2009). *Goed taalbeleid is het halve werk. Rapportage Pilots Taalbeleid Onderwijsachterstanden over het schooljaar 2007-2008*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Hustinx, P.W.J. (1996). De voorsprong van meisjes aan het begin van de schoolloopbaan door het voortgezet onderwijs. *Sociologische Gids*, 43 (4), 264-279.
- Hustinx, P. (1998). *Milieu, sekse, etniciteit en schoolloopbanen. Een onderzoek onder Nederlandse jongeren in het begin van de jaren negentig*. Utrecht: Universiteit Utrecht (dissertatie).
- Hustinx, P.W.J., Kuyper, H., & Werf, M.P.C. van der (2005). *Onderwijsresultaten van VOCL'89 en VOCL'93 leerlingen verklaard*. Groningen: GION.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005/2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

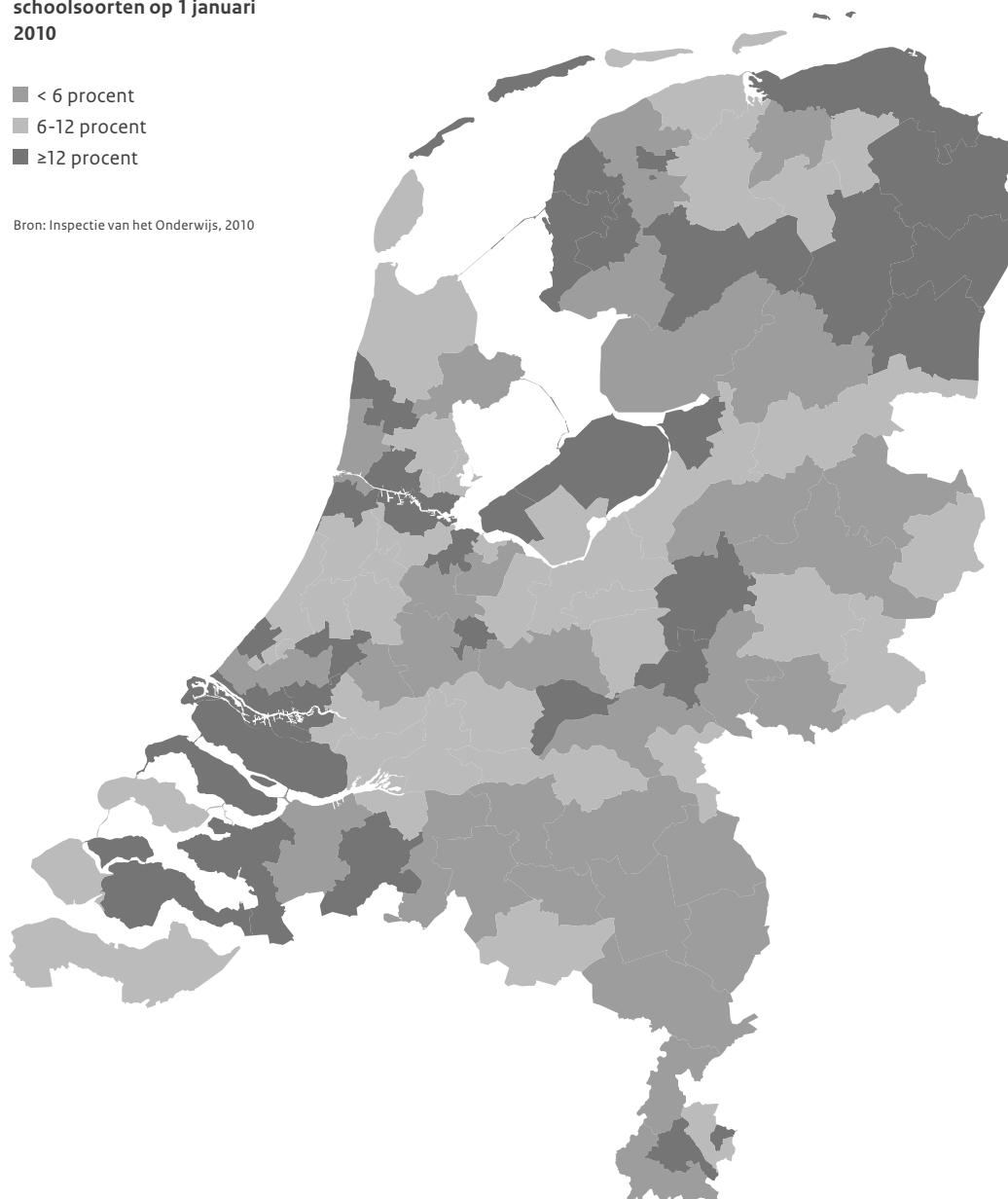
- Inspectie van het Onderwijs (2008a). *De kwaliteit van reboundvoorzieningen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010a). *Herstart en Op de Rails*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010c). *Wettelijke vereisten rond specifieke zorg en bestrijden achterstanden in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- KNAW (2009). *Rekenonderwijs op de basisschool. Analyse en sleutels tot verbetering*. Amsterdam: KNAW.
- Koopman, P., Derriks, M., & Voncken, E. (2009). *Pro-loopbanen vervolg. Schoolloopbanen van leerlingen met een beschikking Praktijkonderwijs 2005/06-2008/09*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Korpershoek, H., Kuyper, H., & Werf, M.P.C. van der (2006). *HAVO-5 en VWO-5 en de tweede fase. De bovenbouwstudie van het VOCL'99*. Groningen: GION.
- Kraemer, J.M., Schoot, F. van der, & Rijn, P. van (2009). *Balans van het reken-wiskundeonderwijs in het speciaal basisonderwijs*. Arnhem: Cito.
- Meelissen, M.R.M., & Drent, M. (2008). *TIMSS-2007 Nederland. Trends in leerprestaties in exacte vakken in het basisonderwijs*. Enschede: Universiteit Twente, Vakgroep Onderwijsorganisatie en Onderwijsmanagement.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009a). *Kerncijfers 2004-2008*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009b). *Nota Werken in het onderwijs 2010*. Den Haag: OCW.
- Onderwijsraad (2010a). *Ouders als partners. Versterking van relaties met en tussen ouders op school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010b). *Vroeg of laat. Advies over de vroege selectie in het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Roeleveld, J., & Béguin, A. (2009). *Normering van referentieniveaus in het basisonderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Shewbridge, C., Kim, M., Wurzburg, G., & Hostens, G. (2010). *OECD Reviews of Migrant Education: Netherlands*. Paris: OECD.
- Schilt-Mol, T. van, & Vijfeijken, M. van (2009). *Taal- en leesverbetertrajecten in het basisonderwijs*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek.
- Schoot, F. van der (2008). *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPON*. Arnhem: Cito.
- Vijfeijken, M. van, Smeets, E., Schilt-Mol, T. van, & Wester, M. (2010). *Taal-, lees- en rekenverbetertrajecten in het basisonderwijs. Monitor schooljaar 2008/2009*. Nijmegen/Tilburg: ITS/IVA.

Figuur 1

Percentage zwakke en
zeer zwakke scholen en
schoolsoorten op 1 januari
2010

- < 6 procent
- 6-12 procent
- ≥12 procent

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010



In donkerroze gebieden is 12 procent of meer van de scholen en schoolsoorten voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en voortgezet onderwijs zwak of zeer zwak. In de lichtroze gebieden is 6 tot 12 procent van deze scholen zwak of zeer zwak. In de groene gebieden is minder dan 6 procent van de scholen zwak of zeer zwak.

Hoofdstuk 2

Primair onderwijs

2.1	Toezichtarrangementen	33
2.2	Zeer zwakke basisscholen	38
2.3	De kwaliteit van het basisonderwijs	39
2.4	Ontwikkelingen in het primair onderwijs	41
2.5	Naleving van wet- en regelgeving	47
2.6	Nabeschouwing	51

Samenvatting

Positieve ontwikkelingen Het basisonderwijs heeft, vergeleken met vorig jaar, minder zwakke scholen. Het aantal zeer zwakke basisscholen daalde van 108 naar 96. Het aantal zeer zwakke scholen voor speciaal basisonderwijs daalde van zeventien naar zes. Er zijn echter steeds weer nieuwe scholen die onvoldoende kwaliteit leveren.

Achterstandsleerlingen Zwakke en zeer zwakke scholen hebben relatief vaak veel achterstandsleerlingen. Leerlingen die voor hun ontwikkeling het meest zijn aangewezen op goed onderwijs, moeten dat het vaakst ontberen.

Voorzieningen peuters en kleuters De kwaliteit van programma's voor voor- en vroeg-schoolse educatie in de vier grote steden is grotendeels in orde. Leidsters zijn gekwalificeerd, al sluit hun opleiding niet altijd voldoende aan bij de eisen die de praktijk stelt. Als speelzalen en scholen beter bijhouden hoe jonge kinderen zich ontwikkelen, kan de inspectie de opbrengsten in kaart brengen; nu lukt dat vaak niet. Gemeenten voldoen niet altijd aan wettelijke eisen voor het toezicht op de kwaliteit van kinderdagverblijven en gastouderbureaus, al is de situatie verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren.

Effecten uitbreiding onderwijstijd nog niet helder Uitbreiding van onderwijstijd lijkt een logische aanpak voor onderpresterende leerlingen. Die tijd moet dan wel goed ingevuld worden en gericht zijn op basisvaardigheden. Schakelklassen lijken doelmatig, zittenblijven of verlenging van de kleuterperiode niet. Effecten van projecten onderwijstijdverlenging, plusklassen en Leonardoscholen, brede scholen en dagarrangementen zijn grotendeels onbekend, omdat doelen niet helder zijn of evaluaties ontbreken.

Naleving wisselend De meeste scholen leveren hun schoolgids en schoolplan op tijd aan en zorgen voor voldoende onderwijstijd. De informatie aan ouders over de vrijwillige ouderbijdrage, sponsoring en buitenschoolse opvang in de schoolgids kan vaak beter.

2.1 Toezichtarrangementen

Risicogerichte aanpak Sinds 2007 werkt de inspectie risicogericht. Als de jaarlijkse risico-analyse uitwijst dat het onderwijs mogelijk tekortkomingen kent, bespreekt de inspectie dat met het bevoegd gezag en volgt zonodig onderzoek op de school. Met behulp van beslisregels bepaalt de inspectie het toezichtarrangement:

- basistoezicht: de opbrengsten aan het eind van de basisschool zijn voldoende;
- aangepast toezicht zwakke kwaliteit: de opbrengsten aan het eind van de basisschool en hooguit één normindicator van het onderwijsleerproces zijn onvoldoende;
- aangepast toezicht zeer zwakke kwaliteit: de opbrengsten aan het eind van de basisschool zijn onvoldoende, evenals twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces.

Meer scholen basistoezicht De afgelopen jaren groeide het percentage scholen met basistoezicht, voornamelijk door een afname van zwakke scholen. Het percentage zeer zwakke scholen verandert nauwelijks (tabel 2.1a).

Tabel 2.1a

Toeichtarrangementen basisonderwijs op 1 januari 2010, 2009 en 2008 (in percentages, n=7.324)

	1 januari 2010	1 januari 2009	1 januari 2008
Basis	92,8	91,1	89,4
Zwak	5,9	7,4	9,2
Zeet zwak	1,3	1,5	1,4
Totaal	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Regionale verschillen

Achterblijvende kwaliteit De inspectie rapporteerde al eerder over de achterblijvende kwaliteit van scholen in de noordelijke provincies en Amsterdam (Inspectie van het Onderwijs, 2008c; 2009d). Ook nu blijven de noordelijke provincies, Zeeland, Flevoland en de grote steden achter (figuur 2.1a en 2.1b). In het voortgezet onderwijs speelt hetzelfde (hoofdstuk 3).

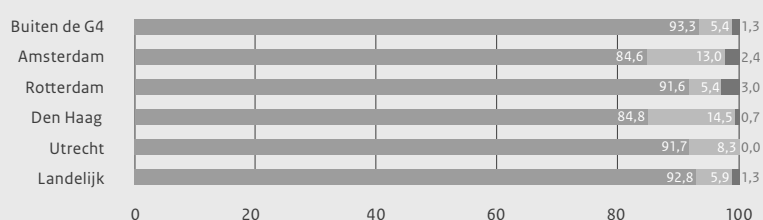
Maatregelen Op diverse fronten zijn intussen maatregelen genomen. In Amsterdam sloot de gemeente een convenant met het ministerie en de schoolbesturen om het onderwijs te verbeteren. Het ministerie sloot met de noordelijke provincies kwaliteitsakkoorden met schoolbesturen, met de ambitie het aantal zwakke en zeer zwakke scholen te verminderen en prestaties te verbeteren.

**Figuur 2.1a**

Toezihtarrangementen naar provincie op 1 januari 2010 (in percentages, n=7.324)

■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

**Figuur 2.1b**

Toezihtarrangementen naar grote steden op 1 januari 2010 (in percentages, n=7.324)

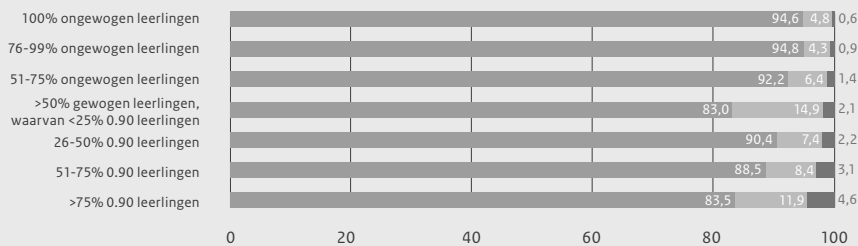
■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Samenstelling leerlingbevolking

Gewichtenregeling verandert De inspectie rapporteert voor het laatst over verschillen tussen scholen op grond van de schoolgroepenindeling van Cito (figuur 2.1c). Vanaf het schooljaar 2009/2010 geldt voor alle leerlingen de nieuwe gewichtenregeling, die alleen gebaseerd is op het opleidingsniveau van ouders. Prestaties hangen daar namelijk sterker mee samen dan met het land van herkomst van de ouders (Mulder en Vierke, 1998; Onderwijsraad, 2001; Bosker en Guldemon, 2004). Door de nieuwe gewichtenregeling houdt de inspectie in het vervolg alleen rekening met het percentage gewogen leerlingen per school.

Achterstandsleerlingen in de knel De kwaliteit blijft opnieuw het meest achter op scholen met veel autochtone respectievelijk allochtone achterstandsleerlingen (scholengroepen 4 en 7), hoewel de inspectie de opbrengstbeoordeling corrigeert naar het leerlinggewicht. Niet alleen de prestaties, maar ook de kwaliteit van het onderwijsleerproces zijn op deze scholen vaker onvoldoende. Het zijn dus juist de scholen waar leerlingen voor hun ontwikkeling sterk op het onderwijs zijn aangewezen, die onvoldoende kwaliteit bieden. Dat komt volgens Ladd en Fiske (2009) mede doordat de kwaliteit van leraren tekortschiet. Mogelijk is het voor deze scholen lastiger om gekwalificeerd personeel aan te trekken. Een andere verklaring is dat lerarenopleidingen onvoldoende voorbereiden op de eisen die deze leerlingen stellen.


Figuur 2.1c

Toezichtarrangementen naar schoolgroep op 1 januari 2010 (in percentages, n=7.324)

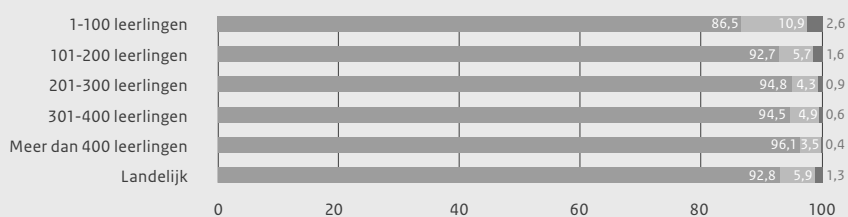
■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Overlap Drenthe, Friesland en Zeeland zijn oververtegenwoordigd in schoolgroep 4, de vier grote steden in schoolgroep 7. Het eerder beschreven regio-effect overlapt dus met het effect van de leerlingbevolking (achterstandsl leerlingen zitten vooral op scholen in de grote steden en in plattelandsgedieden).

Schoolgrootte

Prestaties blijven achter Kleinere scholen zijn evenals vorig jaar vaker zwak of zeer zwak dan grotere scholen, omdat hun leerlingen vaker onvoldoende presteren dan leerlingen op grotere scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2009; figuur 2.1d). De inspectie beoordeelt ook de afstemming van instructie en verwerking op onderwijsbehoeften van leerlingen op kleine scholen vaak als onvoldoende. Omdat leraren hier altijd lesgeven aan combinatiegroepen, is afstemming extra van belang. De kwaliteit van het onderwijs op kleine scholen is bovendien kwetsbaar, omdat de impact van één zieke of minder competente leraar relatief groot is.


Figuur 2.1d

Toezichtarrangementen naar schoolgrootte op 1 januari 2010 (in percentages, n=7.324)

■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Krimpde bevolking Het aantal kleine scholen neemt de komende jaren mogelijk toe, omdat de bevolking in plattelandsgedieden in Groningen, Zuid-Limburg en Zeeland krimpt. Voor Groningen is de verwachting dat het aantal leerlingen in 2025 met een derde zal zijn afgenomen (Dijkstal en Mans, 2009). Vaak trekken hoger opgeleiden, die toch al matig vertegenwoordigd zijn in van oudsher sociaaleconomisch zwakke gedieden, als eerste weg (Inspectie van het Onderwijs, 2009d). De achterblijvende schoolbevolking wordt daardoor homogener en scholen moeten alles uit de kast halen om bij zulke veranderingen de onderwijskwaliteit op peil te houden.

Samenwerking Besturen zoeken, mede om financiële redenen, naar oplossingen voor hun relatief dure kleine scholen. Ze zoeken die oplossingen onder andere in de concentratie van scholen en het bundelen van opvang en scholing (Dijkstal en Mans, 2009). Er zijn ook voorbeelden van samenwerkingsverbanden van bijzondere scholen van oorspronkelijk verschillende denominaties. Het samengaan van bijzondere en openbare scholen levert problemen op door artikel 23 over de vrijheid van onderwijs. In de praktijk is samenwerking vaak echter goed mogelijk met behoud van de levensbeschouwelijke identiteit van de bijzondere school (Mulder, Van der Hoeven, Vierke, Van der Veen en Elshof, 2009). Binnenkort is een fusie van openbare en bijzondere scholen in bijzondere situaties, zoals die van kleine plattelandsscholen, naar verwachting mogelijk (wetsvoorstel nr. 32134).

Scholen in de buurt Nederland heeft 285 zeer kleine scholen met minder dan vijftig leerlingen. De meeste hiervan, 172 scholen, liggen in Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland. De gemiddelde schoolgrootte in deze provincies is dan ook beduidend lager (rond de honderdvijftig) dan elders (meer dan tweehonderd). Vaak wordt aangenomen dat een kleine school de enige school in een dorp of buurt is, maar dat is in werkelijkheid niet altijd zo. Bij 39 procent van de kleine scholen ligt er een andere school in hetzelfde viercijferige postcodegebied (PC4-gebied, tabel 2.1b). Voor 21 procent van de kleine scholen ligt een andere school nog iets dichterbij, namelijk in een postcodegebied dat op één letter na identiek is (PC5-gebied). Soms liggen twee kleine scholen van verschillende besturen in een dorp zelfs pal naast elkaar. Dat biedt mogelijkheden tot samenwerking.

Verschillende denominaties In Groningen, Drenthe en Zeeland ligt bij bijna de helft van de kleine scholen een school in de buurt. In Friesland heeft slechts een kwart een school in de buurt. De nabijgelegen scholen hebben meestal een andere denominatie, maar niet altijd: zo hebben zes kleine Drentse openbare scholen een andere openbare school in de buurt. In de kleinere PC5-gebieden hebben de andere scholen overigens wel altijd een andere denominatie. In Groningen en Friesland is de buurschool zelf in de meeste gevallen ook niet groot (minder dan honderd leerlingen); in Drenthe en Zeeland zijn ze meestal iets groter.

Tabel 2.1b

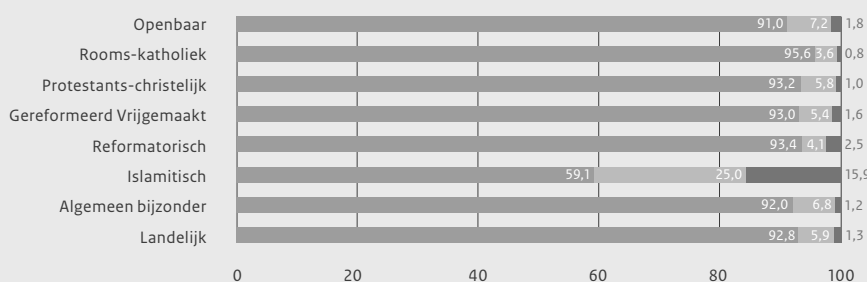
Kleine scholen in Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland (minder dan 50 leerlingen) en buurscholen

	Totaal aantal	Minimaal één andere school in postcode 4-gebied	Minimaal één andere school in postcode 5-gebied	Solitair
Groningen	32	17	9	15
Friesland	68	19	12	49
Drenthe	41	17	9	24
Zeeland	31	14	6	17
Totaal	172	67	36	105

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Denominatie

Bekende verschillen Scholen met verschillende denominaties verschillen ook in kwaliteit (figuur 2.1e). Traditioneel komen katholieke scholen het best uit de bus, ligt het percentage zwakke en zeer zwakke scholen in de protestants-christelijke hoek iets hoger en bij openbare scholen is dat percentage nog weer iets hoger.



Figuur 2.1e

Toezichtarrangementen naar denominatie op 1 januari 2010 (in percentages, n=7.324)

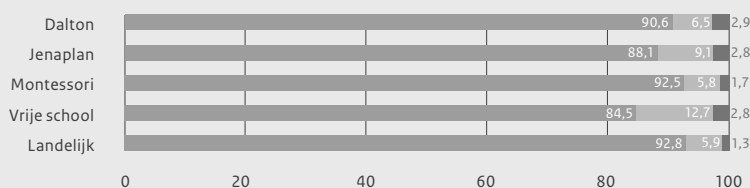
■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verbetering islamitisch onderwijs Islamitische scholen zijn het vaakst zwak of zeer zwak. Ze hebben problemen in het onderwijsleerproces: de inspectie beoordeelt instructie, afstemming, zorg en ouderbetrokkenheid relatief vaak als onvoldoende, evenals kwaliteitszorg. Maar ook op bestuurlijk niveau zijn er problemen (Inspectie van het Onderwijs, 2008a). Inmiddels is de Islamitische Schoolbesturen Organisatie (ISBO) met het Algemeen Pedagogisch Studiecencentrum en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen een project bestuurlijke kwaliteitsvernieuwing begonnen.

Didactisch concept

Veranderingen bereikt De meeste scholen met een specifiek didactisch concept leveren voldoende kwaliteit (figuur 2.1f). Het percentage zwakke en zeer zwakke scholen is relatief groot bij de vrijescholen, maar ze verbeterden zich sterk ten opzichte van het schooljaar 2006/2007, toen 60 procent zwak of zeer zwak was (Inspectie van het Onderwijs, 2008d). De Vereniging voor vrijescholen riep een taskforce in het leven om, zoveel mogelijk binnen het eigen concept, de kwaliteit te verbeteren (Inspectie van het Onderwijs, 2007a; Steenbergen, 2009; Marreveld, 2009). Ook jenaplan- en montessorischolen zijn minder vaak zwak of zeer zwak dan twee jaar geleden (percentages voldoende waren destijds 78,5 respectievelijk 84,7). De arrangementen van de montessorischolen wijken niet meer af van het landelijk beeld. Daltonscholen wijken nog altijd iets af van het landelijk beeld.



Figuur 2.1f

Toezichtarrangementen naar didactisch concept op 1 januari 2010 (in percentages, n=7.324)

■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Het aantal scholen met een specifiek didactisch concept is overigens niet groot; daardoor veroorzaken kleine verschuivingen al snel grote veranderingen in percentages.

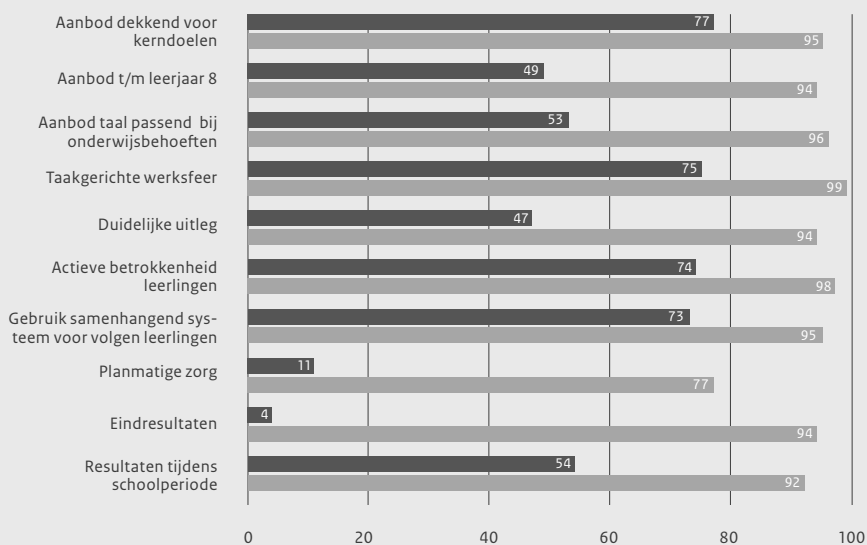
2.2 Zeer zwakke basisscholen

Gedeelde doelstelling Voor de inspectie staat het reduceren van het aantal zeer zwakke scholen centraal. Het toezicht is aangescherpt en scholen die zich snel verbeteren, zien dat na een jaar gehonoreerd in een ander arrangement. Ook voor het ministerie is het terugdringen van het aantal zeer zwakke scholen een beleidsprioriteit, evenals het bekorten van de periode dat een school zeer zwak is. Hetzelfde geldt voor de PO-Raad.

Stand van zaken Op 1 januari 2010 zijn 96 basisscholen zeer zwak. Dertien hiervan waren al zeer zwak en bleken niet in staat zich in twee jaar tijd te verbeteren. Drie andere scholen waren enkele jaren geleden zeer zwak en verbeterden zich, maar vielen weer terug. Met het bevoegd gezag van deze zestien scholen maakt de inspectie prestatieafspraken voor verbetering van de kwaliteit op de kortst mogelijke termijn. Als die verbetering niet van de grond komt, meldt de inspectie dit aan de minister met het advies tot bestuurlijke maatregelen over te gaan.

Ontwikkeling Het aantal zeer zwakke scholen is gedaald van 108 op 1 januari 2009 naar 96 een jaar later. Op 1 januari 2008 waren er echter ook 96 zeer zwakke basisscholen en een structurele daling is nog niet te zien. Het toezicht op zwakke scholen is de afgelopen jaren verscherpt, waardoor besturen eerder maatregelen kunnen nemen om het tij te keren. De verwachting is dat zo wordt voorkomen dat steeds weer nieuwe zeer zwakke scholen ontstaan.

Kenmerken van zeer zwakke scholen De inspectie beoordeelt een basisschool als zeer zwak als de opbrengsten van groep 8 drie jaar achtereenvolgende zijn én twee of meer normindicators van het onderwijsleerproces. In figuur 2.2a is te zien op welke indicatoren de zeer zwakke scholen vooral achterblijven.



Figuur 2.2a

Percentage normindicatoren voldoende, landelijk en bij zeer zwakke scholen op 1 januari 2010 (n=96)

■ Landelijk
■ Zeer zwakke scholen

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Tussentijdse opbrengsten ook onvoldoende Vanzelfsprekend zijn de eindopbrengsten onvoldoende wanneer een school zeer zwak wordt verklaard. Een enkele keer is een school ondanks voldoende eindopbrengsten toch zeer zwak, bijvoorbeeld als er zeer veel schort aan de kwaliteit van het onderwijsleerproces. Op de helft van de zeer zwakke scholen zijn ook de tussentijdse leerlingprestaties (groepen 3, 4 en 6) onder de maat.

Leerlingenzorg groot knelpunt De meeste zeer zwakke scholen bieden geen planmatige leerlingenzorg en de helft heeft problemen met een duidelijke uitleg door leraren of met het leerstofaanbod. Te weinig leerlingen krijgen leerstof tot en met het niveau van groep 8. Verder komt het vaak voor dat scholen hun taalaanbod niet goed afstemmen op wat leerlingen nodig hebben. Dat laatste speelt vooral op scholen met veel achterstandsleerlingen, waar onvoldoende zorg is voor een taalrijke leeromgeving, woordenschatontwikkeling en spreek- en luistervaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2010).

Besturen van zwakke en zeer zwakke scholen Zwakke en zeer zwakke scholen zijn verspreid over een groot aantal besturen. Het gaat hier duidelijk niet om een problematiek die tot enkele besturen beperkt blijft. Een kwart van de besturen heeft minimaal één zwakke of zeer zwakke school. Soms hebben meerdere scholen van een bestuur kwaliteitsproblemen, bijvoorbeeld in het geval van een bestuur met elf scholen waarvan er zeven zwak of zeer zwak zijn. De bestuursgrootte hangt niet samen met het percentage zwakke en zeer zwakke scholen.

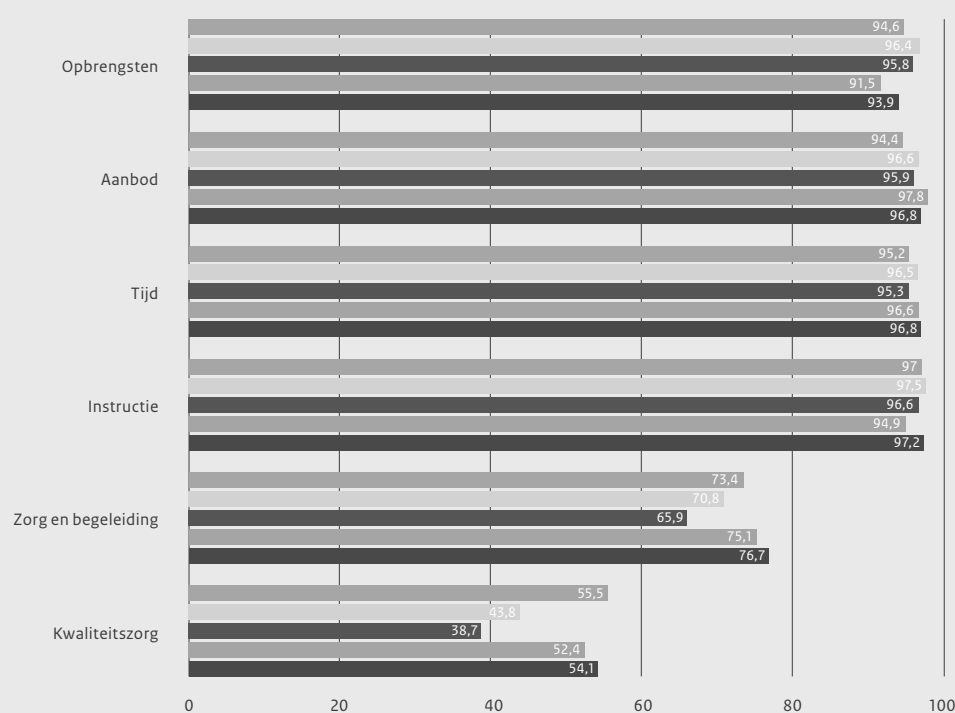
Bestuurlijk natraject De oorzaken liggen bij het beleid en de kwaliteitsbewaking door besturen (Beek, Van den Heuvel en Van de Kant, 2009). Als de inspectie constateert dat een bestuur niet wil of kan zorgen voor een snelle verbetering van de scholen, wordt het toezicht sterk geïntensiveerd en in het uiterste geval start een bestuurlijk natraject.

Scholing besturen Mede door de bestuursgerichte aanpak van de inspectie richten steeds meer besturen een kwaliteitszorgsysteem in, zodat ze beter zicht krijgen op de prestaties van hun scholen. Dat is des te meer van belang als de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ van kracht wordt. De PO-Raad en ondersteuningsinstellingen verzorgen scholing voor besturen van zeer zwakke scholen (Van den Heuvel en Veeke, 2009).

2.3 De kwaliteit van het basisonderwijs

Ontwikkelingen door de jaren heen

Vergelijking over jaren Sinds het schooljaar 1997/1998 onderzoekt de inspectie jaarlijks de kwaliteit van het basisonderwijs in een representatieve steekproef (zie bijlage, tabel 1 voor enkele algemene gegevens over het basisonderwijs en tabel 2 voor gegevens over de steekproef). De waarderingskaders en indicatoren veranderen van tijd tot tijd, maar een aantal indicatoren bleef gelijk. Daardoor is een vergelijking in de tijd mogelijk (figuur 2.3a).

**Figuur 2.3a**

De kwaliteit van het basisonderwijs tussen 2004/2005 en 2008/2009 (in percentages)

■ 2004/2005
■ 2005/2006
■ 2006/2007
■ 2007/2008
■ 2008/2009

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Weinig veranderingen Eindopbrengsten, leerstofaanbod (dat de kerndoelen dekt en tot en met het niveau van groep 8 aan de orde komt), efficiënt gebruik van onderwijstijd en kwaliteit van instructie zijn steeds op meer dan 90 procent van de scholen voldoende. De lichte terugval in scholen met voldoende eindopbrengsten in 2007/2008 blijkt geen trend te zijn. De positieve trends bij zorg en begeleiding en kwaliteitszorg zijn kleiner dan vorig jaar, maar zetten door.

De stand van zaken in 2008/2009

Opbrengsten In het schooljaar 2008/2009 heeft 93,9 procent van de scholen voldoende eindopbrengsten, een percentage dat vergelijkbaar is met de jaren voor 2007/2008. Er zijn bijna geen scholen meer waar de inspectie de eindopbrengsten niet kan beoordelen. Dat speelt alleen nog op zeer kleine scholen, nieuwe scholen, scholen die toetsen niet correct afnemen en enkele scholen die geen toetsen afnemen. De resultaten van de leerlingen tijdens de schoolloopbaan zijn op 91,7 procent van de scholen voldoende. Op 2,4 procent van de scholen kan de inspectie hierover geen oordeel geven. De kleine verschillen met het vorige schooljaar liggen aan steekproeffluctuaties.

Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften De meeste scholen hebben enkele leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, die het eindniveau van het basisonderwijs niet kunnen bereiken. Dit zijn leerlingen die na de basisschool naar het leerwegondersteunend onderwijs, het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs gaan. De inspectie verwacht dat scholen voor hen een ontwikkelingsperspectief bepalen met bijbehorende eind- en tussendoeleinden en een bijpassende leerstofplanning. Aan de hand van systematische evaluaties kunnen scholen dan nagaan of leerlingen de doelen bereiken.

Slechts 20 procent van de scholen kan aantonen dat deze leerlingen zich voldoende ontwikkelen. Hier ligt dus een duidelijk verbeterpunt. Meerbegaafde leerlingen blijven hier buiten beschouwing, omdat de inspectie de opbrengsten van deze groep niet apart beoordeelt.

Didactisch handelen en onderwijstijd Het didactisch handelen en het efficiënt gebruik van de beschikbare onderwijstijd in de les is op de meeste scholen van voldoende niveau. De inspectie beoordeelt een indicator als onvoldoende als leraren in minstens een kwart van de geobserveerde lessen tekortschieten. Ook scholen met een voldoende beoordeling kunnen dus wel leraren hebben die niet goed uitleggen of onderwijstijd verspillen (zie ook hoofdstuk 11). Het belang van een goede instructie blijkt onder meer uit resultaten van verbeteringstrajecten (Van der Waal, 2008): zwakke en zeer zwakke scholen die de kwaliteit van de instructie verbeteren en de tijd efficiënter gebruiken, zien hun opbrengsten stijgen en het aantal zorgleerlingen dalen. Basisscholen met hoge opbrengsten doen het op deze indicatoren bijna altijd goed (Inspectie van het Onderwijs, 2009h).

Leerlingenzorg en kwaliteitszorg De inspectie vraagt al jaren aandacht voor de kwaliteit van de leerlingenzorg. Ondanks een lichte verbetering heeft ongeveer een kwart van de scholen een onvoldoende beoordeling op zorg en begeleiding. Dat ligt aan het feit dat scholen geen handelingsplannen opstellen voor leerlingen, de plannen niet consequent uitvoeren of de effecten ervan niet evalueren (zie hoofdstuk 12). Het percentage scholen waar de kwaliteitszorg voldoende is, is iets hoger dan in voorgaande jaren, mogelijk onder invloed van de aandacht voor opbrengstgericht werken in beleid en praktijk. Scholen hebben ook meer aandacht voor het borgen van bereikte verbeteringen (zie bijlage, tabel 2).

2.4 Ontwikkelingen in het primair onderwijs

De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs

Zeer zwakke scholen Op 1 januari 2010 zijn zes scholen voor speciaal basisonderwijs zeer zwak; op 1 januari 2009 waren dat er zeventien en een jaar daarvoor 21. Driekwart van de scholen voor speciaal basisonderwijs is intussen van voldoende kwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2009e). Het speciaal basisonderwijs heeft, vergeleken met enkele jaren geleden, laten zien dat kwaliteitsverbetering op relatief korte termijn mogelijk is. De verbeteringen concentreren zich met name rond het werken met ontwikkelingsperspectieven.

Stand van zaken De inspectie ziet afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen en leerlingenzorg als de twee pijlers van het speciaal basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2007b). Het werken met ontwikkelingsperspectieven is de derde pijler. Het speciaal basisonderwijs is inmiddels doordrongen van het besef dat werken met ontwikkelingsperspectieven bijdraagt aan resultaatgericht onderwijs (Clijsen, Pieterse, Spaans en Visser, 2009). Er zijn nog wel verbeteringen nodig:

- leraren stemmen hun instructie te vaak niet af op verschillen tussen leerlingen en evenmin variëren ze de tijd die leerlingen aan taken kunnen besteden. Toetsing, de analyse van prestaties en het vervolgens nemen van passende maatregelen blijven aandacht vragen;

- scholen hebben criteria nodig aan de hand waarvan ze bepalen wanneer normale begeleiding van leerlingen overgaat in zorg. Het verfijnen van groepsplannen is voor bijna alle scholen een belangrijk speerpunt;
- een maat om scholen op basis van hun opbrengstverantwoording te beoordelen is in ontwikkeling. Daarvoor zijn uitstroomgegevens van scholen nodig. Hoewel alle scholen weten waar hun leerlingen na de speciale basisschool naartoe gaan, ontbreekt nog een systematiek om te bepalen of het uitstroomperspectief van een leerling voldoende bij diens mogelijkheden past. Leerlingen en hun ouders hebben er echter recht op te weten of resultaten aan de maat zijn.

Opbrengsten Slechts een zeer klein percentage van de leerlingen in het speciaal basisonderwijs bereikt het niveau van een gemiddelde basisschoolleerling aan het eind van groep 7 (Kraemer, Van der Schoot en Van Rijn, 2009). Dat ligt deels aan het feit dat reguliere methodes ongeschikt zijn voor deze groep leerlingen. Werken met ontwikkelingsperspectieven en leerstoflijnen moet leiden tot verbeteringen.

De inspectie baseert het toezicht op het speciaal basisonderwijs de komende jaar sterker op de opbrengsten. In 2010 worden uitstroomgegevens van leerlingen in een steekproef van scholen geïnventariseerd en gerelateerd aan instroomkenmerken.

De kwaliteit van het onderwijs aan asielzoekersleerlingen en nieuwkomers

Meerderheid was onvoldoende In het schooljaar 2006/2007 beoordeelde de inspectie 36 scholen voor asielzoekers en nieuwkomers. Op vijftien scholen was de kwaliteit voldoende. Negentien scholen waren zwak en twee scholen zeer zwak (Inspectie van het Onderwijs, 2008b).

Situatie nu beter In 2008/2009 bezocht de inspectie vijftien zwakke scholen opnieuw; de vier overige zwakke scholen zijn intussen gesloten. Op elf scholen is de kwaliteit van het onderwijs nu voldoende. Verbeteringen zijn zichtbaar in de kwaliteitszorg en de zorg en begeleiding. Scholen zijn ook beter in staat hun opbrengsten te verantwoorden. Dit laatste blijft echter lastig, omdat scholen het ontwikkelingsperspectief van leerlingen niet altijd adequaat in beeld brengen. Soms, als leerlingen maar heel kort op school blijven, is dat ook niet goed mogelijk. Drie scholen zijn nog steeds zwak en één is zeer zwak. De inspectie heeft afspraken gemaakt met de besturen. Van de twee zeer zwakke scholen is er een inmiddels opgeheven, de andere heeft zich voldoende verbeterd.

Moeilijke omstandigheden De teams op scholen voor asielzoekers en nieuwkomers werken met veel inzet en betrokkenheid. Ze bieden een pedagogische en didactische leeromgeving die leerlingen veiligheid en structuur biedt. De scholen wijzen op de moeilijke omstandigheden waaronder ze moeten werken: de grote diversiteit en de steeds wijzigende samenstelling van de leerlingbevolking, de wisseling van personeelsleden en de dreiging van opheffing. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) heeft sommige centra een andere status gegeven: van Terugkeertcentrum naar Opvang en Inburgering of andersom. Sommige scholen moeten daardoor het onderwijs steeds opnieuw aanpassen aan de veranderende leerlingbevolking.

Meer bestuurlijke aandacht nodig De inspectie stelt vast dat scholen voor asielzoekers en nieuwkomers soms een geïsoleerde positie innemen in hun bestuur. Daardoor krijgen ze geen of onvoldoende aansturing, terwijl een goede ondersteuning op bovenschools niveau juist voor het personeel op deze scholen, gezien de moeilijke werkomstandigheden, belangrijk is.

Uitbreiding onderwijstijd

Belangrijke factor Het positieve effect van onderwijstijd op prestaties is vaak aangetoond (Scheerens, Seidel, Witziers, Hendriks en Doornekamp, 2005; Appelhof, 2009). De wet omschrijft hoeveel onderwijstijd scholen minimaal aan leerplichtige leerlingen moeten bieden. Niet alle scholen zijn zich bewust van de waarde en strategische betekenis van onderwijstijd. Een klein deel van de scholen voldoet niet aan wettelijke verplichtingen (zie 2.5). Sommige scholen verspillen tijd door lessen te laat te starten, pauzes te laten uitlopen of te veel tijd te steken in activiteiten zonder onderwijskundig doel, zoals fruit eten.

Voorwaarden Uitbreiding van onderwijstijd is, naast een betere benutting van tijd, een logische keuze voor de aanpak van onderpresteren. Van oudsher kiezen scholen voor zitten-blijven, maar er zijn ook andere varianten van het uitbreiden van de onderwijstijd, soms gesubsidieerd door de overheid. Willen leerlingen daadwerkelijk profiteren van meer onderwijs-tijd, dan moet aan zekere kwaliteitseisen worden voldaan. Appelhof (2009) noemt het selecteren van gemotiveerde onderpresterende leerlingen, het centraal laten staan van het verbeteren van taal- en rekenprestaties en het bieden van hoge kwaliteit in de extra tijd én reguliere tijd door scholen.

Verlenging kleuterperiode Kleutergroepverlenging en zittenblijven komen op vrijwel alle basisscholen voor. Ongeveer 12 procent van de leerlingen in groep 3 heeft een extra jaar 'gekleuterd' (Inspectie van het Onderwijs, 2009g). Deze maatregel heeft meestal hooguit een tijdelijk effect (Roeleveld en Van der Veen, 2007). De inspectie gaat ervan uit dat leerlingen een verlengde kleuterperiode hebben meegemaakt als ze op 1 oktober in groep 3 zitten en zeven jaar of ouder zijn. De inspectie werkt dus niet met een jaarigrens, zoals het onderwijsveld soms denkt (Smeets, 2009). In lijn met de wet op het primair onderwijs verwacht de inspectie van scholen dat ze leerlingen in acht jaar basisschool zoveel mogelijk een ononderbroken ontwikkeling laten doormaken. Een helder beleid voor vertragen, doorstromen en versnellen is dan van belang. Als een school veel leerlingen vasthoudt in de kleutergroepen en daar geen duidelijke verantwoording voor kan geven, bespreekt de inspectie dit met de school. In het rapport van bevindingen van de school kan hierover een opmerking worden opgenomen, maar consequenties voor het vervolgtoezicht heeft dit niet.

Veel zittenblijvers In de leerjaren 3 tot en met 8 doubleert ongeveer 6 procent van de basisschoolleerlingen een keer, blijkt uit gegevens van Cfi en gegevens die scholen aan de inspectie verstrekken. Uiteindelijk doet plusminus 18 procent van de leerlingen langer dan acht jaar over de basisschool. Recent Nederlands onderzoek naar de effecten van zittenblijven in de hogere leerjaren ontbreekt, maar positieve effecten van een jaar overdoen zijn niet bekend.

Projecten Volgens de Onderwijsraad (2007) werkt 10 tot 18 procent van de leerlingen onder zijn of haar kunnen. Het gaat dan om leerlingen op zwakke en zeer zwakke scholen, maar ook op

andere scholen kunnen leerlingen onderpresteren. De Onderwijsraad bepleit onderzoek naar effecten van verlenging van onderwijstijd. Verlenging kan op verschillende manieren: bijspijkeruren, huiswerkklassen, kopklassen, schakelklassen, voorschool, zesdaagse schoolweek, weekendschool en zomerschool. Inmiddels subsidieert de overheid 29 projecten voor verlenging van onderwijstijd: vijf zomerscholen en 24 verlengdeschooldagprojecten. De projecten beogen onderpresteren van achterstandsleerlingen bij taal en rekenen tegen te gaan en richten zich op een goede aansluiting tussen de bovenbouw van het basisonderwijs en de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs.

Gewogen leerlingen Basisscholen die deelnemen aan de projecten zijn vaker dan andere scholen zwak of zeer zwak en scholen met een hoog percentage gewogen leerlingen zijn oververtegenwoordigd. De middelen lijken dus terecht te komen bij de scholen waarvoor ze bedoeld zijn. De kwaliteit van de onderwijstijd is op de projectscholen relatief vaak onder de maat. Het is dan de vraag of uitbreiding van tijd zinvol is.

Effecten zelden onderzocht Het Top Institute for Evidence Based Education Research (TIER) onderzoekt de effecten van de projecten die in 2009 van start gingen. In het buitenland, vooral in de Verenigde Staten, is veel ervaring opgedaan met verlengdeschooldagprojecten. De weinige betrouwbare effectstudies vinden geen of slechts kleine effecten, die vooral te danken zijn aan specifieke programma's, zoals tutoring bij lezen (Scott-Little, Hamann en Jurs, 2002; Lauer, Akiba, Wilkerson, Apthorp, Snow en Martin-Glenn, 2006).

Schakelklassen Schakelklassen zijn bedoeld voor leerlingen met taalachterstanden én voldoende potentieel. Door een jaar intensief taalonderwijs vergroten zij hun kansen op hogere vormen van voortgezet onderwijs. Soms vindt het extra taalonderwijs binnen gewone schooltijden plaats, soms in de vorm van een verlengde schooldag. De meeste schakelklassen richten zich op leerlingen in de kleuter- en onderbouw en sluiten aan bij programma's voor voor- en vroegschoolse educatie (De Jager, Bleker en Lugthart, 2008). Ongeveer 5 procent van de schakelklassen is verbonden aan scholen voor voortgezet onderwijs: het zijn kopklassen voor leerlingen die op de drempel van het voortgezet onderwijs staan. Taalprestaties (en soms ook rekenprestaties) verbeteren, maar of de effecten op langere termijn beklijven is nog onbekend (Mulder, Van der Hoeven, Vierke, Van der Veen en Elshof, 2009).

Plusklassen en Leonardoscholen Ook begaafde leerlingen kunnen onderpresteren als ze te weinig uitgedaagd worden en die kans is niet denkbeeldig. Afstemming op individuele leerlingen is nu eenmaal niet het sterkste punt van het basisonderwijs (zie bijlage, tabel 2). Dat zou een verklaring kunnen zijn voor het feit dat Nederland in internationaal vergelijkend onderzoek maar weinig zeer goed presterende leerlingen heeft (KNAW, 2009). Scholen kunnen plusklassen inrichten om leerlingen minimaal een paar uur per week onderwijs te bieden dat wel op hun behoeften is afgestemd. Daarnaast zijn er inmiddels 35 Leonardobasisscholen die begaafde leerlingen onderwijs op hun niveau aanbieden. Er zijn aanwijzingen voor positieve effecten van zulke arrangementen op de prestaties van leerlingen, terwijl zowel positieve als negatieve effecten op sociaal-emotioneel gebied zijn gevonden (Mooij, Hoogeveen, Driessen, Van Hell en Verhoeven, 2007; Van der Waarden en Poleij, 2008). Onder auspiciën van de inspectie wordt momenteel onderzoek naar plusklassen en Leonardoklassen uitgevoerd.

Brede scholen Vijftien jaar na de eerste vensterscholen in Groningen en soortgelijke scholen in Rotterdam zijn ongeveer zeventienhonderd basisscholen betrokken bij een brede school (bijna een kwart van alle basisscholen; Oberon, 2010). Bij de eerste lichting ging het vooral om bestrijding van achterstanden, maar nu is het bijeenbrengen van voorzieningen voor kinderen van nul tot twaalf jaar vaak het hoofddoel. Het schaarse onderzoek vindt geen effecten op de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van leerlingen (Kruiter, 2002; Van der Vegt en Studulski, 2004; De Blaaij, Van Leijenhorst, El Khetabi, Van der Grinten, Marlet en Larsen, 2007; Claassen, Knipping, Koopman en Vierke, 2008; Studulski, 2008; Oberon, 2010). Inmiddels loopt een meerjarig effectonderzoek. Er is geen eenduidige definitie van een brede school en de beoogde effecten zijn evenmin eenduidig, zodat een relatie met prestaties niet zonder meer te verwachten is. Klopogge (2008) stelt dat de ontwikkeling van multifunctionele gebouwen met diverse voorzieningen eigenlijk de belangrijkste winst is van de opkomst van brede scholen.

Dagarrangementen Er zijn initiatieven om de schooltijden te wijzigen en onderwijs samen met tussenschoolse en naschoolse voorzieningen te regelen in dagarrangementen, waar ook opvang in de vakantie bij hoort. Zo'n wijziging, die beter aansluit bij behoeften van ouders, voorkomt versnippering van activiteiten en verlies van tijd voor kinderen. Volgens Doornenbal (2009) kan deelname aan zulke arrangementen kansen scheppen voor leerlingen uit minder bevoorrechte milieus, mits opvang, onderwijs en welzijn van hoogwaardige kwaliteit zijn.

Techniek

Weinig verankering De inspectie rapporteert tot 2010 elk jaar over de stand van zaken bij het project 'Verbreding Techniek Basisonderwijs'. In 2009 voldeden de meeste scholen aan de begin-, maar niet aan de eindnorm die het project stelt. Ondanks een stijgende lijn moet nog een flinke inspanning worden geleverd om de doelstelling (ten minste 2.500 basisscholen geven in 2010 goed techniekonderwijs) te halen. Het percentage scholen dat de eindnorm haalt, moet bijna verdubbelen (van 19 naar ongeveer 36 procent). Het voornaamste struikelblok is nog steeds het verankeren van techniek in het schoolbeleid, onder andere door afspraken te maken over de doorgaande lijn en door doelen vast te stellen en die op te nemen in het schoolplan.

Voor- en vroegschoolse educatie in het basisonderwijs

Wisselend beeld Voor- en vroegschoolse educatie (vve) is erop gericht peuters en kleuters beter voor te bereiden op de basisschool. Vorig jaar beschreef de inspectie resultaten van een onderzoek in de vier grote steden (G4). Daarna zijn nieuwe vve-locaties in de G4 beoordeeld. De conclusies lijken op die van het eerdere onderzoek:

- de locaties werken met goede vve-programma's, kinderen brengen voldoende tijd door op een voorschool en leidsters zijn doorgaans voldoende gekwalificeerd en gecertificeerd volgens gemeentelijke afspraken en voorwaarden. De inspectie vraagt wel aandacht voor een betere aansluiting van opleidingen op de eisen die vve stelt: minimaal één mbo 4- of hbo-opgeleide leidster per groep lijkt wenselijk. De huidige mbo 3-opleiding biedt te weinig kennis over de ontwikkelingsfasen van jonge kinderen en besteedt te weinig aandacht aan de benodigde didactische vaardigheden;
- voor- en vroegscholen, deelgemeenten en gemeenten formuleren meestal geen concrete, meetbare doelstellingen en registreren de vve-geschiedenis van kinderen onvoldoende. Hierdoor kan de inspectie weinig zeggen over de opbrengsten van vve;

- een groot aantal voor- en vroegscholen kan flink investeren in het verbeteren van de betrokkenheid van ouders;
- de kwaliteit van de educatie is meestal in orde, maar de inrichting van de ruimte vraagt hier en daar aandacht. Op meer dan de helft van de peuterspeelzalen volgen leidsters de ontwikkeling van kinderen niet systematisch genoeg en ze leggen te weinig gegevens vast. Ook bieden speelzalen onvoldoende planmatige zorg;
- wat kwaliteitszorg betreft ontbreekt het bij meer dan de helft van de voor- en vroegscholen aan gericht beleid. Ze kunnen vve sterker inzetten voor het bestrijden van achterstanden, maar dan moeten ze concrete verwachtingen over de opbrengsten formuleren en de opbrengsten ook evalueren;
- de samenwerking tussen voorscholen en vroegscholen is in orde. Er is voldoende afstemming wat het aanbod betreft. Een volgende stap is afstemming in pedagogisch en educatief handelen en bij zorg en begeleiding.

Toezicht Vanaf 2010 beoordeelt de inspectie de kwaliteit van vve op basisscholen, peuterspeelzalen en kinderdagverblijven structureel, te beginnen met de G27 (27 grote steden). Dan kunnen ook effecten van het in 2006 gewijzigde achterstandenbeleid, waarbij gemeenten en schoolbesturen op grond van een locale educatieve agenda samen moeten werken, in beeld worden gebracht. Deze samenwerking komt in veel gemeenten nog niet van de grond. De ‘knip’ in verantwoordelijkheden van gemeenten en schoolbesturen versterkt de samenwerking tussen scholen en voorschoolse voorzieningen niet (Veen en Van Daalen, 2009).

Kwaliteit kinderopvang

Gemeentelijke taak De kwaliteit van de kinderopvang is van groot belang voor kinderen en hun ouders. Volgens diverse onderzoekers (De Kruif, Riksen-Walraven, Gevers Deynoot-Schaub, Helmerhorst, Tavecchio en Fukkink, 2009) is de kwaliteit in 2008 minder dan in 2005 en verbetering is dus nodig. De overheid waarborgt de kwaliteit op grond van de Wet kinderopvang en daarbij is goed toezicht belangrijk. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en gastouderopvang. De GGD inspecteert de domeinen ouders, personeel, veiligheid en gezondheid, pedagogisch beleid en praktijk, klachten, groepsgrootte en beroepskracht-kind-ratio (bij dagopvang en buitenschoolse opvang) en aantal kinderen, kwaliteit gastouders en opvangwoning en kwaliteit gastouderbureau (bij gastouderopvang).

Tweedelijns toezicht De inspectie voert tweedelijns toezicht uit en onderzoekt jaarlijks hoe gemeenten hun taken uitvoeren. De belangrijkste bevindingen zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2009a; 2009b; 2009c):

- 70 procent van de gemeenten heeft eind 2008 geen handhavingsbeleid volgens de geldende regelgeving;
- hoewel 90 procent van de gemeenten verklaart dat het register op orde is, heeft 44 procent niet alle locaties opgenomen of uitgeschreven in het register;
- 12 procent van de nieuwe locaties is in 2008 niet onderzocht binnen de wettelijke termijn, maar in 2007 ging het nog om 32 procent;
- bij 19 procent van de handhavingsacties weet de gemeente niet of de tekortkoming is opgeheven;

- een kwart van de gemeenten volgt een handhavingsadvies van de GGD niet op, met als argument erop te vertrouwen dat het gastouderbureau de tekortkoming zelf oplost. De inspectie vindt dit geen solide argument.

Dat niet alle wettelijk verplichte inspecties kinderopvang plaatsvinden, ligt vooral aan de groei van de kinderopvang. Een andere oorzaak is de toename van GGD-inspecties die volgen op handhavingsacties. Het tekort aan personeel bij de GGD speelt ook een rol.

Werken aan verbetering In 2009 startte de inspectie in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het project ‘Achterblijvende gemeenten’, dat zich richt op verbetering van toezicht en handhaving in de kinderopvang. De inspectie onderzocht alle gemeenten op vier criteria: handhaven, register, handhavingsbeleid en uitvoering inspecties. Ongeveer vierhonderd gemeenten voldoen niet volledig aan alle criteria, terwijl honderdtachtig gemeenten niet volledig voldoen aan drie of vier criteria. De gemeenten die wel aan alle vier de criteria voldoen, kregen hierover eind 2009 bericht. De inspectie onderzoekt de andere gemeenten in 2010 opnieuw en waar nodig wordt een verbetertraject afgesproken. Mede dankzij de rapportages van de inspectie pakken gemeenten hun taak inzake kinderopvang beter op. De VNG biedt hun ondersteuning.

Nederlands onderwijs in het buitenland

Kwaliteit NTC blijft achter In de periode 2006-2008 onderzocht de inspectie driekwart van de Nederlandse basisscholen in het buitenland (Inspectie van het Onderwijs, 2009f). Er zijn drie soorten scholen: dagonderwijs, Nederlandse Taal- en Cultuuronderwijs (NTC) en afstandsonderwijs. De inspectie beoordeelde de dagscholen en het afstandsonderwijs overwegend positief, maar op NTC-scholen was de kwaliteit wisselend. Sindsdien vonden de volgende activiteiten plaats:

- in 2009 onderzocht de inspectie 51 NTC-scholen (waarvan er vijftien als zwak werden beoordeeld) en twee dagscholen (die beide een basisarrangement kregen). De NTC-scholen zijn dus het meest problematisch;
- tien NTC-scholen die in 2007 onvoldoende kwaliteit leverden, zijn op één na voldoende verbeterd in 2009. Ook een dagschool die in 2007 zwak was, levert in 2009 voldoende kwaliteit.

Opbrengsten opgevraagd Scores op de Eindtoets Basisonderwijs zijn door middel van vragenlijsten bij de scholen geïnventariseerd. In vergelijking met de gemiddelde scores in Nederland doen de scholen voor afstandsonderwijs het beter, de dagscholen zijn vergelijkbaar met Nederlandse scholen en de NTC-scholen doen het slechter.

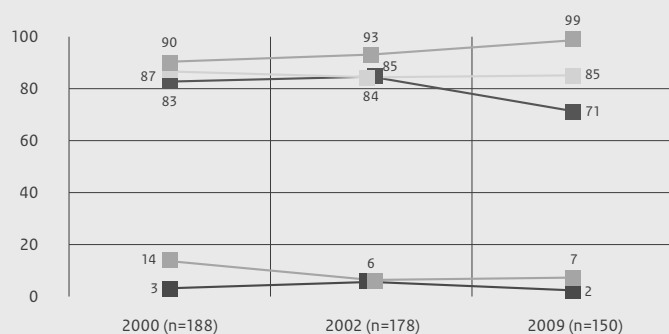
2.5 Naleving van wet- en regelgeving

Ouderbijdrage

Inhoud regelgeving Vorig jaar ontstond onrust door berichten dat sommige scholen een hoge ouderbijdrage vragen en ouders niet vertellen dat die bijdrage vrijwillig is (Van Dijk en Groot Koerkamp, 2008). Volgens de wet moet de schoolgids informatie bevatten over de

ouderbijdrage, de hoogte ervan, het vrijwillige karakter en de wijze van besteding. Ook moet de schoolgids verwijzen naar de besluitvorming door de oudergeleding van de medezeggenschapsraad (MR) en de schoolgids moet een modelovereenkomst bevatten volgens artikel 13 lid 1 onder e, artikel 40, lid 1, Wet op het primair onderwijs (WPO). Daarnaast zegt de Wet medezeggenschap op scholen (artikel 13 onderdeel c) dat besturen de hoogte en de bestemming van de ouderbijdrage pas kunnen vaststellen na instemming van de oudergeleding van de MR.

Vrijwillig karakter De meeste scholen zetten informatie over de ouderbijdrage in hun schoolgids en dat gebeurt ook vaker dan voorheen. Nog steeds zegt echter ongeveer 15 procent niet dat de bijdrage vrijwillig is. In 2009 vermeldden minder scholen dan in de jaren daarvoor de hoogte van de bijdrage; dit heeft mogelijk te maken met de trend om meer naar digitale informatie te verwijzen. Vaak volstaat de schoolgids met de mededeling dat de informatie op de website van de school te vinden is, maar die is niet altijd toegankelijk. Er zijn maar weinig scholen die melding maken van de modelovereenkomst of die in de schoolgids opnemen. Hun aantal daalt bovendien (figuur 2.5a).



Figuur 2.5a

Percentage scholen dat voldoet aan wettelijke verplichtingen ouderbijdrage; periode 2000-2009

- Vermelding ouderbijdrage in schoolgids
- Vermelding vrijwillig karakter
- Vermelding hoogte van de bijdrage
- Vermelding modelovereenkomst
- Modelovereenkomst in de schoolgids

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Een klein deel van de scholen (11 procent) informeert ouders via de schoolgids over de rol van de oudergeleding van de MR bij de ouderbijdrage. Het is niet verplicht dat via de schoolgids te doen, als het maar op enigerlei wijze gebeurt. Of dat zo is, vergt ander onderzoek.

Hoogte ouderbijdrage Het gemiddelde bedrag dat scholen van ouders vragen, nam de afgelopen jaren niet toe. Het percentage scholen dat meer vraagt dan € 45 steeg echter (tabel 2.5a). Scholen verschillen aanzienlijk in het bedrag dat ze van ouders vragen. Kosten voor zaken als schoolreisjes en schoolzwemmen zijn niet in deze cijfers opgenomen, maar komen er op sommige scholen nog bij.

Tabel 2.5a

Gevraagde ouderbijdrage in euro's, periode 2000-2009 (percentage scholen per gevraagd bedrag)

	2000 (n=144)	2002 (n=142)	2009 (n=105)
1-10 euro	21	18	3
11-22 euro	48	41	45
23-45 euro	26	35	39
46-113 euro	3	5	10
114-227 euro	1	1	1
Meer dan 227 euro	1	1	1
Gemiddelde ouderbijdrage	30	24	30

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Sponsoring

Convenant Begin 2009 sloten verschillende partijen, zoals ouderorganisaties, vakbonden en het ministerie, een convenant over sponsoring. De inspectie onderzocht vervolgens in hoeverre basisscholen wettelijke voorschriften inzake sponsoring naleven. Volgens de WPO (artikel 12, lid 1) moet het schoolplan het beleid ten aanzien van aanvaarding van sponsorbijdragen en schenkingen beschrijven, als het bevoegd gezag verplichtingen aangaat waarmee leerlingen worden geconfronteerd. De schoolgids moet ouders informeren over de manier waarop het bevoegd gezag omgaat met zulke gelden (WPO, artikel 13, lid 1, onder g). De WMS (artikel 10, onderdeel f) stelt dat de volledige MR moet instemmen met de aanvaarding en bestemming van gelden.

Jaarrekeningen De inspectie onderzocht bij een representatieve steekproef van basisscholen of ze ouders via het schoolplan en de schoolgids informeren. Om na te gaan of het convenant al bekend is, zijn schoolgidsen van de schooljaren 2008/2009 en 2009/2010 vergeleken. De inspectie ging na hoeveel besturen in de jaarrekening opgeven dat zij sponsorgelden of schenkingen ontvangen en om welke bedragen het dan gaat.

Meestal incidentele bedragen De jaarrekeningen van 2008 maken duidelijk dat slechts 8 procent van de 1.498 schoolbesturen geld kreeg uit sponsoring of donaties. In 2007 ging het om 12 procent van de besturen. De bedragen verschillen van minder dan € 1.000 tot meer dan € 30.000 per bestuur. De bedragen zijn praktisch altijd incidenteel.

Verantwoording kan beter Lang niet alle scholen verantwoorden zich in het schoolplan en de schoolgids over hun sponsorbeleid of over de wijze waarop het bevoegd gezag omgaat met eventuele sponsorbedragen (tabel 2.5b). Scholen met sponsorgelden verantwoorden zich in minder dan de helft van de gevallen in het schoolplan. Ze voldoen wel vaker aan de verplichting om ouders via de schoolgids te informeren. De teksten in het schoolplan en de schoolgids zijn summier en weinig informatief. Verwijzingen naar andere beleidsdocumenten die mogelijk meer informatie geven, zijn er nauwelijks. Van de scholen die in hun schoolgids zeggen dat ze worden gesponsord, vermeldt slechts een kwart expliciet dat de MR betrokken was bij de besluitvorming.

Tabel 2.5b**Percentage basisscholen dat voldoet aan voorschriften WPO over sponsoring op 1 januari 2010 (n=149)**

Vermelding van beleid in schoolplan volgens artikel 12	37
Vermelding van omgang met eventuele sponsorgelden volgens artikel 13 in schoolgids 2008/2009	67
Vermelding van omgang met eventuele sponsorgelden volgens artikel 13 in schoolgids 2009/2010	64

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Bij sponsoring gaat het om een geldelijke bijdrage waarvoor de school een tegenprestatie levert. Een kleine minderheid van scholen beschrijft die tegenprestatie (zoals naamsvermelding van de sponsor of het plaatsen van een advertentie). Over de hoogte van de bedragen verantwoorden scholen zich nauwelijks. Verder verwijst slechts 3 procent van de schoolgidsen uit het schooljaar 2009/2010 naar het convenant uit 2009.

Buitenschoolse opvang

Situatie vanaf 2007 Als ouders dat vragen, moet het bevoegd gezag sinds 2007 zorg dragen voor de aansluiting tussen school en kinderopvang op werkdagen tussen 7.30 uur en 18.30 uur (WPO, artikelen 13 en 45). De school moet alle ouders raadplegen voordat een besluit wordt genomen en de MR heeft adviesrecht. De schoolgids moet informatie bieden over de opvang. In 2008/2009 geeft 81 procent van de scholen in de schoolgids informatie over de regeling voor buitenschoolse opvang, een jaar eerder ging het om 70 procent. Op een vijfde van de scholen ontbreekt nog wettelijk verplichte informatie, maar er is een stijgende lijn te zien.

De meeste scholen laten het bij het melden van de regeling, de naam van het bedrijf dat de opvang verzorgt en praktische punten als tijden en locaties. Informatie over de kwaliteit van de opvang ontbreekt, evenals informatie over kosten en aansprakelijkheid.

Onderwijstijd en plandocumenten

Meeste scholen leveren op tijd De inspectie ging in een representatieve steekproef van scholen voorafgaand aan een schoolbezoek na of de school beschikte over een schoolgids, een schoolplan en een zorgplan. Op basis van informatie uit de schoolgids is bekeken of de school voldoet aan wettelijke voorschriften voor onderwijstijd. Waar nodig sprak de inspecteur tijdens het schoolbezoek met de directie over het nakomen van wettelijke verplichtingen, meestal met het gewenste effect. Het gros van de scholen voldoet uiteindelijk aan de wettelijke vereisten. Een klein deel van de scholen blijft echter in gebreke (tabel 2.5c). De inspectie maant scholen die in gebreke blijven alsnog aan de verplichtingen te voldoen. Gebeurt dat ondanks herhaaldelijke verzoeken niet, dan licht de inspectie het ministerie in.

Tabel 2.5c**Percentage basisscholen dat voldoet aan wettelijke vereisten voor plandocumenten en onderwijstijd**

	2007/2008	2008/2009
Schoolgids is aan de inspectie gestuurd	99	100
Schoolplan is aan de inspectie gestuurd	97	99
Zorgplan is aan de inspectie gestuurd	-	97
Geplande onderwijstijd voldoet aan wettelijke vereisten	94	96
Het totaal aantal uren in acht jaren samen is per leerlingcohort minstens 7.520	96	96
Voor groepen 3-8 maximaal zeven keer vierdaagse schoolweek	92	96

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Naleving onderwijstijd Een klein deel van de basisscholen (4 procent) plant te weinig onderwijstijd en kan niet aantonen dat uren die in het verleden zijn gemaakt of geplande uren in de toekomst het tekort compenseren. Eveneens 4 procent plant teveel vierdaagse schoolweken in. De inspectie maakte afspraken om deze tekortkomingen te herstellen. Dat lukt bijna altijd binnen drie maanden.

2.6 Nabeschuiving

Leerlingenzorg en kwaliteitszorg Het basisonderwijs presteert in het algemeen naar behoren. De opbrengsten zijn grotendeels hetzelfde als in voorgaande jaren en dat geldt ook voor de kwaliteit van leerstofaanbod, onderwijstijd en instructie. In de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg is voor een flink percentage scholen echter winst te behalen.

Achterstandsleerlingen op zwakke scholen Er zijn minder zwakke scholen dan vorig jaar, maar het aantal zeer zwakke scholen daalt niet structureel. Op deze scholen presteren leerlingen onvoldoende, geven leraren geen duidelijke uitleg en krijgen zorgleerlingen geen adequate ondersteuning. Vaak zijn het de leerlingen uit minder bevoorrechte milieus die hiervan de nadelen ondervinden.

Interventies De huidige aanpak van zeer zwakke scholen leidt er weliswaar toe dat de meeste scholen zich in twee jaar voldoende verbeteren, maar er worden steeds nieuwe scholen zeer zwak. Preventie verdient vanzelfsprekend de voorkeur. De inspectie werkt hieraan door zwakke scholen sneller aan te pakken en door besturen benchmarkgegevens over opbrengsten van hun scholen ter beschikking te stellen. Besturen kunnen een bijdrage leveren door beter te letten op de prestaties van hun scholen. De overheid kan door de invoering van referentieniveaus meer duidelijkheid bieden over de minimale kennis en vaardigheden die leerlingen moeten verwerven.

Betere informatie voor ouders nodig De naleving van wet- en regelgeving vraagt op onderdelen aandacht. Een deel van de basisscholen informeert ouders onvoldoende over zaken die voor hen belangrijk zijn, zoals de ouderbijdrage of de buitenschoolse opvang.

Literatuur

- Appelhof, P. (2009). Verlengde onderwijstijd vereist fikse inspanning. *Didaktief. Opinie en onderzoek voor de schoolpraktijk* 39, (10), 22-23.
- Beek, S., Heuvel, P. van den, & Kant, H. van de (2009). *Kwaliteit? Begin met inzicht in kwaliteit. Wat leert onderzoek bij zeer zwakke scholen ons?* 's-Hertogenbosch: KPC-groep.
- Blaaij, N. de, Leijenhorst, J. van, El Khetabi, Z., Grinten, M. van der, Marlet, G., & Larsen, V. (2007). *Maatschappelijke kosten -batenanalyse brede scholen*. Utrecht: Berenschot, Atlas voor gemeenten & Oberon.
- Bosker, R.J., & Guldemon, H. (2004). *Een herijking van de gewichtenregeling*. Groningen: GION.
- Claassen, A., Knipping, C., Koopman, A., & Vierke, H. (2008). *Variatie in brede scholen en hun effecten*. Nijmegen: ITS.
- Clijsen, A., Pieterse, E., Spaans, G., & Visser, J. (2009). *Werken vanuit een ontwikkelingsperspectief in het speciaal basisonderwijs - naar een gezamenlijk kader*. Utrecht: PO-raad / SBO Werkverband.
- Dijk, J. van, & Groot Koerkamp, W. (2008). *Onderzoek Ouderbijdrage 2008*. [S.l.]: SP-Tweede Kamerfractie.
- Dijkstal, H. F., & Mans, J. H. (2009). *Krimp als structureel probleem. Rapportage Topteam Krimp voor Groningen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Doornenbal, J. (2009). Andere tijden. Het schoolrooster op de schop? *Pedagogiek in de praktijk*, 15 (52), 34-37.
- Heuvel, P. van den, & Veeke, I. (2009). *Bestuur aan zet bij zwakke en zeer zwakke basisscholen*. 's-Hertogenbosch: KPC Groep.
- Inspectie van het Onderwijs (2007a). *De kwaliteit van het onderwijs op (zeer zwakke) vrije scholen voor basisonderwijs. Periode 2003-2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007b). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs in 2005 en 2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008a). *Bestuurlijke praktijken in het islamitisch onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008b). *De kwaliteit van het onderwijs op basisscholen voor asielzoekers en nieuwkomers. Stand van zaken onderzoek schooljaar 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008c). *Regionale analyse. Een analyse van het Amsterdamse basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008d). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006-2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009a). *Inspecteren is vooruitkijken. Inventarisatie van factoren die van invloed zijn op het uitvoeren van inspecties kinderopvang door gemeenten en GGD'en*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009b). *Kwaliteit van gastouderbureaus, het handhaven waard*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009c). *Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009d). *De kwaliteit van het onderwijs in het noorden van Nederland. Basisonderwijs en voortgezet onderwijs in Groningen, Fryslân en Drenthe*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2009e). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs. Onderzoek naar de kwaliteitsverbetering van zwakke en risicovolle scholen in de periode 2006-2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009f). *Nederlands onderwijs in het buitenland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009g). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007-2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009h). *De sterke basisschool. Definitie en kenmerken*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jager, B. de, Bleker, L., & Lugthart, E. (2008). *Evaluatie Kansenbeleid Groningen 2006-2008*. Groningen: ABCG.
- Klopprogge, J. (2008). Bestaat de brede school echt of ...? Schouten, E. (eindredactie). *Sardes speciale editie 5: Toekomstbeelden van een brede school*. p. 35-36. Utrecht: Oberon.
- Kraemer, J.M., Schoot, F. van der, & Rijn, P. van (2009). *Balans van het reken-wiskundeonderwijs in het speciaal basisonderwijs. Uitkomsten van de derde peiling in 2006*. Arnhem: Cito.
- KNAW (2009). *Rekenonderwijs op de basisschool. Analyse en sleutels tot verbetering*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen Advies, KNAW-commissie rekenonderwijs basisschool (KNAW).
- Kruif, R.E.L. de, Riksen-Walraven, J.M.A., Gevers Deynoot-Schaub M.J.J.M, Helmerhorst, K.O.W., Tavecchio W.C., & Fukkink, R.G. (2009). *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008*. Amsterdam/Nijmegen: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Kruiter, J.H. (2002). *Groningen Community Schools. Influence on Child Behaviour Problems and Education at Home. Groningen*. Gronings Instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling (GION). (proefschrift)
- Ladd, H.F., & Fiske, E.B. (2009). *The Dutch Experience With Weighted Student Funding: Some Lessons for the U.S.* (Working Papers Series, SAN09-03, Sanford School of Public Policy, Duke University. (<http://sanford.duke.edu/research/papers/SAN09-03.pdf> , gezien: 14-02-2010)
- Lauer, P. A., Akiba, M., Wilkerson, S. B., Apthorp, H. S., Snow, D., & Martin-Glenn, M. L. (2006). *Out-of-School-Time Programs: A Meta-Analysis of Effects for At-Risk Students. Review of Educational Research*, 76 (2), 275-313.
- Marreveld, M. (2009). *Vrije school presteert slecht. Didactief. Opinie en onderzoek voor de schoolpraktijk* 39 (3), 4-5, 10.
- Mooij, T., Hoogeveen, L., Driessen, G., Hell, J. van, & Verhoeven, L. (2007). *Succescondities voor onderwijs aan hoogbegaafde leerlingen. Eindverslag van drie deelonderzoeken*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Mulder, L., & Vierke, H. (1998). *Onderwijsachterstanden in het basisonderwijs. De gewichtenregeling en mono-etnische scholen nader bekeken*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., Hoeven, A. van der, Vierke, H., Veen, I. van der, & Elshof, D. (2009). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2007/2008*. Nijmegen: ITS/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Oberon (2010). *Jaarbericht 2009. Brede scholen in Nederland*. Utrecht: Oberon.

- Onderwijsraad (2001). *Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Presteren naar vermogen. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Roeleveld, J., & Veen, I. van der (2007). Kleuterbouwverlenging in Nederland: omvang, kenmerken en effecten. *Pedagogische Studiën* 84 (6), 448-462.
- Scheerens, J., Seidel, T., Witziers, B., Hendriks, M., & Doornekamp, G. (2005). *Positioning and validating the supervision framework. Positioning the supervision frameworks for primary and secondary education of the Dutch Educational Inspectorate in current educational discourse and validating core indicators against the knowledge base of educational effectiveness research*. Enschede: University of Twente; Kiel: IPN.
- Scott-Little, C., Hamann, M.S., & Jurs, S.G. (2002). Evaluations of After-School Programs: A Meta-Evaluation of Methodologies and Narrative Synthesis of Findings. *American Journal of Evaluation*, 23, 387-419.
- Smeets, J. (2009). Najaarskleuters. *De wereld van het jonge kind*, 37 (4), 12-15.
- Steenbergen, H. (2009). *Vrije en reguliere scholen vergeleken. Een onderzoek naar de effectiviteit van vrije scholen en reguliere scholen voor voortgezet onderwijs*. Groningen: GION. (proefschrift Rijksuniversiteit Groningen)
- Veen, A., & Daalen, M. van (2009). *Doorgaande lijn voor- en vroegschoolse educatie. Onderzoek ten behoeve van het ECO3*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Vegt, A.L. van der, & Studulski, F. (2004). *Kijken door het venster. Onderzoek naar acht jaar vensterscholen in Groningen*. Amsterdam: SWP.
- Waal, V. van der (2008). 'Ons doel is leeswinst voor alle kinderen'. *Didaktief. Opinie en onderzoek voor de schoolpraktijk*, Special basisvaardigheden 38 (8), 2-3.
- Waarden, B. van der, & Poleij, C. (2008). *Effecten van Leonardo onderwijs op welzijn van hoogbegaafde kinderen*. Utrecht: Universiteit van Utrecht. (masterthesis)

Bijlage

Tabel 1

Aantal scholen, personeelsleden en leerlingen in 2008

	Basisonderwijs	Speciaal basisonderwijs
Aantal scholen	6.898	313
Aantal personeelsleden in fte's x 1.000	106,1	7,8
Aantal leerlingen x 1.000	1.552,90	44,1

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009

Tabel 2

Percentage basisscholen dat voldoende scoort op de indicatoren uit het waarderingskader po 2005

	2008 (n=319)	2009 (n=375)
Opbrengsten		
De resultaten van de leerlingen aan het eind van de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.	+	91,5
	?	0,9
	-	8,5
De resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.	+	93,1
	?	0,6
	-	6,9
Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden.	+	30,0
	?	8,8
	-	60,8
Leerstofinhouden		
Het geplande aanbod voor Nederlandse taal is dekkend voor de kerndoelen.	99	96
Het geplande aanbod voor rekenen en wiskunde is dekkend voor de kerndoelen.	100	99
De leerinhouden voor Nederlandse taal worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.	99	98
De leerinhouden voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.	96	95
De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlingengewicht biedt leerinhouden aan bij Nederlandse taal die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand.	-	96

Tijd		
De leraren maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.	97	97
Schoolklimaat		
De leraren zorgen ervoor dat leerlingen op een respectvolle wijze met elkaar en anderen omgaan.	100	100
De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel.	84	83
Duidelijke uitleg en klassenmanagement		
De leraren leggen duidelijk uit.	93	94
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	99	100
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	96	98
Afstemming		
De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde zijn afgestemd op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.	94	96
De leraren stemmen de hoeveelheid leer- en onderwijstijd bij Nederlandse taal en bij rekenen en wiskunde af op de onderwijsbehoeften van leerlingen.	88	89
De leraren stemmen de instructie af op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	65	69
De leraren stemmen de verwerking af op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	74	79
Vorderingen volgen		
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	97	95
De leraren volgen de vorderingen van hun leerlingen systematisch.	94	94
Zorg		
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens, bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.	73	70
De school voert de zorg planmatig uit.	72	77
De school gaat de effecten van de zorg na.	69	66
Kwaliteitszorg		
De school heeft inzicht in de verschillen in onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	-	86
De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.	65	67
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	76	74
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	81	81
De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces.	71	78
De school rapporteert aan belanghebbenden inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het leren en onderwijzen.	-	76

Wet- en regelgeving		
De school heeft de vastgestelde schoolgids aan de inspectie toegestuurd.	99	100
De school heeft het vastgestelde schoolplan aan de inspectie toegestuurd.	97	99
Het bestuur heeft het vastgestelde zorgplan aan de inspectie toegestuurd.	-	97
De geplande onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten.	94	96

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Hoofdstuk 3

Voortgezet onderwijs

3.1	Toezichtarrangementen	62
3.2	De opbrengsten van het voortgezet onderwijs	64
3.3	De kwaliteit van het voortgezet onderwijs	65
3.4	Het voortgezet onderwijs in de vier grote steden	67
3.5	Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	72
3.6	Naleving van wet- en regelgeving	77
3.7	Nabeschouwing	80

Samenvatting

Basistoezicht Het merendeel van de scholen voor voortgezet onderwijs levert voldoende kwaliteit, maar bijna 10 procent is zwak of zeer zwak. Dit percentage is lager dan vorig jaar, zowel bij de zwakke als de zeer zwakke scholen. Zwakke en zeer zwakke scholen komen van alle schoolsoorten het meest voor in het vwo. Ze zijn niet evenredig over het land verspreid. De vier grote steden hebben de meeste zwakke en zeer zwakke scholen. Zeer zwakke scholen slagen er meestal in zich in twee jaar te verbeteren.

Opbrengsten en kwaliteit Bij de meeste schoolsoorten is het percentage scholen met voldoende opbrengsten iets gestegen, behalve bij het vwo. Dat ligt aan het grote verschil tussen cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen. De kwaliteitszorg krijgt op steeds meer scholen voor voortgezet onderwijs voldoende vorm, maar schiet op een kwart tekort. Ook de zorg en begeleiding laat op een deel van de scholen te wensen over. Afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen is op meer dan de helft van de scholen een probleem.

De vier grote steden In Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht blijft de kwaliteit van het voortgezet onderwijs sterk achter bij de rest van het land. De steden verschillen onderling overigens aanzienlijk en ook de verschillende schoolsoorten in de steden laten andere patronen zien.

Verscheidenheid Het beroepsgerichte vmbo kenmerkt zich steeds meer door verscheidenheid. Met name voor de bovenbouw zoeken scholen samen met het bedrijfsleven naar nieuwe programma's en nieuwe vormen van onderwijs. Op het havo en vwo krijgt het bèta-onderwijs nieuwe impulsen, onder meer door de technasia.

Praktijkonderwijs Bijna een derde van de leerlingen stroomt uit het praktijkonderwijs door naar het mbo voor een opleiding op niveau 1. De individuele ontwikkelingsplannen en transitieplannen moeten uitwijzen of dit gerechtvaardigde leerroutes zijn.

Exameninstellingen De examenresultaten van de niet-bekostigde exameninstellingen wijken nog steeds te sterk af van de resultaten in het bekostigd voortgezet onderwijs, vooral op het vwo. Er zijn wel verbeteringen, maar de cijfers voor het schoolexamen wijken nog te veel af van de cijfers voor het centraal examen. Het cijfer voor het centraal examen is lager dan in het bekostigd onderwijs.

Regeling samenwerking vo-bve Veel scholen gebruiken deze regeling, waarbij ze leerlingen aan het vavo kunnen uitbesteden om daar een diploma te halen. Het voortgezet onderwijs en het mbo zien beide het nut van de regeling. De inspectie constateert echter het gevaar dat geen van beide zich voldoende verantwoordelijk voelt voor de leerlingen, die in het voortgezet onderwijs ingeschreven blijven.

Naleving wettelijke voorschriften Ruim driekwart van de scholen voldoet aan de belangrijkste wettelijke voorschriften voor de ouderbijdrage, maar waar de wetgeving gedetailleerder wordt, neemt het aantal snel af. Er zijn vorderingen gemaakt op het gebied van de verplichte onderwijstijd in het voortgezet onderwijs, maar nog steeds realiseert minder dan de helft van de scholen voldoende tijd onder de oude norm. Omgerekend naar de nieuwe norm zou twee derde van de scholen voldoende tijd realiseren. Wettelijke bepalingen over de zorgplicht worden lang niet altijd volledig nageleefd. Leerlingen met indicaties voor leerwegondersteunend onderwijs, praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs hebben daardoor op de helft van de onderzochte scholen geen handelingsplan of een plan dat inhoudelijk te mager is.

3.1 Toezichtarrangementen

Veranderde werkwijze Sinds 2008 geeft de inspectie jaarlijks een oordeel over de kwaliteit van categorale scholen en van de verschillende schoolsoorten binnen scholengemeenschappen. Voor die tijd betrof het oordeel van de inspectie de hele school, niet de afzonderlijke schoolsoorten in een scholengemeenschap. Hierdoor is een vergelijking met de periode voor 2008 niet zinvol. De toezichtarrangementen naar schoolsoort op de peildatum 1 januari 2010 staan in tabel 3.1a, evenals de arrangementen van een jaar eerder. Enkele algemene gegevens over het voortgezet onderwijs zijn te vinden in de bijlage bij dit hoofdstuk (tabel 1).

Tabel 3.1a

Toezichtarrangementen voortgezet onderwijs naar schoolsoort op 1 januari 2009 en 1 januari 2010 (in percentages, n=2.654)

Toezicht- arrangement	Praktijk- onderwijs		Basisberoeps- gerichte leerweg vmbo		Kaderberoeps- gerichte leerweg vmbo		Gemengde/ theoretische leerweg vmbo		Havo		Vwo		Totaal	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Basis	79,0	89,0	85,7	91,4	87,6	91,2	87,4	90,6	90,2	93,0	88,0	86,8	87,2	90,5
Zwak	18,1	9,8	10,7	7,2	8,8	7,7	11,3	8,3	9,3	6,4	11,5	12,4	10,9	8,5
Zeer zwak	2,9	1,2	3,6	1,4	3,6	1,1	1,3	1,1	0,5	0,6	0,5	0,8	1,9	1,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verbetering over bijna de hele linie Het overgrote deel van de schoolsoorten in het voortgezet onderwijs heeft basistoezicht, maar 8,5 procent heeft aangepast toezicht vanwege zwakke kwaliteit (meestal vanwege onvoldoende opbrengsten). Vorig jaar lag dit percentage hoger. Daarnaast is 1 procent van de schoolsoorten als zeer zwak beoordeeld. Hier zijn niet alleen problemen met de opbrengsten, maar ook op essentiële andere punten is de kwaliteit onvoldoende. Vorig jaar lag dit percentage hoger.

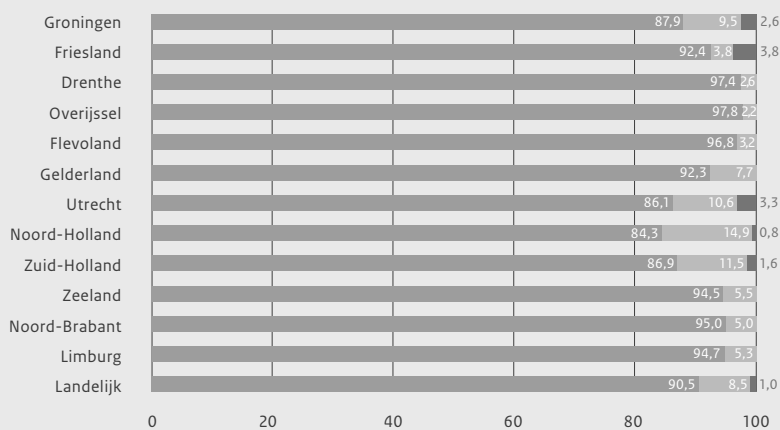
Vwo wijkt af Alle schoolsoorten hebben vaker basistoezicht dan vorig jaar, behalve het vwo. Daar nam het percentage zwakke en zeer zwakke scholen toe. Het praktijkonderwijs heeft zich in vergelijking met vorig jaar het meest verbeterd.

Regionale verschillen

Grote steden De zwakke en zeer zwakke scholen zijn niet gelijkmatig over het land verspreid (figuur 3.1a). De provincie Overijssel heeft het hoogste percentage scholen met basistoezicht. Noord-Holland heeft de meeste zwakke scholen, maar Zuid-Holland en Utrecht blijven eveneens achter. Dit is deels te verklaren door het feit dat de vier grote steden in deze provincies liggen. Paragraaf 3.4 gaat hier dieper op in.

Noordelijke provincies Ook Groningen en in iets mindere mate Friesland hebben veel zwakke en zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs is dat ook het geval (zie hoofdstuk 2). Eerder constateerde de inspectie al dat de noordelijke provincies minder goed presteren. Vooral havo en vwo hebben slechte opbrengsten en in sommige regio's zijn er veel voortijdig schoolverlaters (Inspectie van het Onderwijs, 2009b).

Verschillen binnen provincies Figuur 3.1a laat niet zien welke verschillen er tussen schoolsoorten binnen een provincie zijn. Die gegevens zijn te vinden in de bijlage bij dit hoofdstuk



Figuur 3.1a

Toezichtarrangementen naar provincie op 1 januari 2010 (in percentages, n=2.654)

■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

(figuur 1a t/m 1e). De verschillen binnen provincies zijn soms groot. Zo heeft de provincie Utrecht een hoog percentage zwakke en zeer zwakke scholen in het vmbo, terwijl dat bij havo en vwo juist niet het geval is. Andere provincies, zoals Groningen, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland hebben juist veel zwakke en zeer zwakke havo- of vwo-scholen.

Verschillen tussen categorieën scholen

Grootte van vestigingen Vestigingen die voor alle schoolsoorten basistoelicht kregen en dus geen zwakke of zeer zwakke schoolsoorten hebben, komen evenveel voor bij grote en kleine besturen. De bestuursgrootte is dus geen factor van invloed. Er is wel een samenhang tussen de grootte van vestigingen en de kwaliteit. Middelgrote vestigingen (tussen duizend en vijftienhonderd leerlingen) hebben het vaakst basistoelicht voor alle schoolsoorten. Kleine vestigingen (minder dan driehonderd leerlingen) zijn vaker zwak of zeer zwak dan grotere vestigingen. De mate van verstedelijking maakt veel uit voor de kwaliteit (zie verder 3.4).

Zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs

Deel al eerder zeer zwak Op 1 januari 2010 zijn 24 scholen of schoolsoorten in het voortgezet onderwijs als zeer zwak gekwalificeerd. Bij vier hiervan betreft het de hele school, bij de rest gaat het om één of meer schoolsoorten binnen een groter geheel. In 2009 zijn er acht nieuwe zeer zwakke scholen bijgekomen, waarvan drie al eerder zeer zwak waren en na heronderzoek opnieuw die beoordeling kregen. Vijf scholen hebben zich in 2009 zodanig verbeterd dat zij niet langer zeer zwak zijn. Het vmbo is oververtegenwoordigd bij de zeer zwakke scholen: ongeveer driekwart van het totaal betreft een vmbo-school.

Zwak leiderschap De inspectie beschreef eerder dat de kwaliteit van management en bestuur een cruciale rol speelt bij het ontstaan en de verbetering van zeer zwakke basisscholen (Inspectie van het Onderwijs, 2006). Ook in het voortgezet onderwijs is dat het geval. Het overgrote deel van de zeer zwakke scholen heeft te maken met een gebrek aan sturing en een

gemeenschappelijke visie ontbreekt. Goed schoolleiderschap heeft invloed op het rendement van de school, mede omdat dit de motivatie van docenten bevordert en het werkklimaat voor leerlingen verbetert (Ten Bruggencate, 2009). Zwak leiderschap wordt vaak als een hoofdoorzaak gezien van slecht presterende scholen (Sun, Creemers en De Jong, 2007). Bij de meerderheid van de zeer zwakke scholen vinden dan ook wisselingen in het management plaats.

Personele problemen Een tweede kenmerk van zeer zwakke scholen is dat ze personele problemen hebben. Die blijken uit een hoog ziekteverzuim, een slechte werksfeer en gevoelens van onveiligheid, maar ook uit de kwaliteit van het lesgeven. Veel scholen investeren dan ook in de verbetering van het pedagogisch en didactisch handelen, een professioneel werkklimaat en een degelijk personeelsbeleid. Soms wordt personeel overgeplaatst of ontslagen.

Te weinig aandacht voor opbrengsten Een derde gemeenschappelijk punt is de geringe aandacht voor opbrengsten. Bij het merendeel van de zeer zwakke scholen gaat meer aandacht uit naar zorg en begeleiding en het regelen van de dagelijkse gang van zaken dan naar onderwijsresultaten. Dit wordt vaak ingegeven door de leerlingbevolking van de school: als veel leerlingen met problemen kampen, richten scholen zich vaak vooral op die problemen.

Werken aan verbetering Scholen kiezen ervoor om over de hele linie verbeteringen aan te brengen en nemen niet alleen de kritiek van de inspectie als uitgangspunt. Bij vrijwel alle scholen gaat de nieuwe aanpak gepaard met de aanstelling van een nieuwe directeur, vaak een interim-manager. Alle verbeterde scholen steken veel energie in het verbeteren van opbrengsten, binnen het geheel van kwaliteitszorg. Daarnaast zorgen ze voor een betere schoolorganisatie en duidelijke schoolregels voor leerlingen en personeel.

3.2 De opbrengsten van het voortgezet onderwijs

Wijze van beoordeling De inspectie beoordeelt de opbrengsten per schoolsoort aan de hand van vier indicatoren:

- het rendement van de onderbouw;
- het rendement van de bovenbouw;
- het gemiddelde cijfer voor het centraal examen;
- het gemiddelde verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen.

Als meer dan een indicator onvoldoende is, beoordeelt de inspectie de opbrengsten van de school of schoolsoort als onvoldoende.

Vwo ongunstiger In tabel 3.2a staan de oordelen per schoolsoort voor 2008 en 2009. Landelijk is er niet veel veranderd in vergelijking met vorig jaar, alleen werd de situatie in het vwo ongunstiger. Dit ligt vooral aan de verschillen tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen (zie paragraaf 3.4 voor een uitsplitsing naar mate van verstedelijking).

Tabel 3.2a
Schoolsoorten met voldoende opbrengsten in 2008 en 2009 (in percentages, n=2.437)

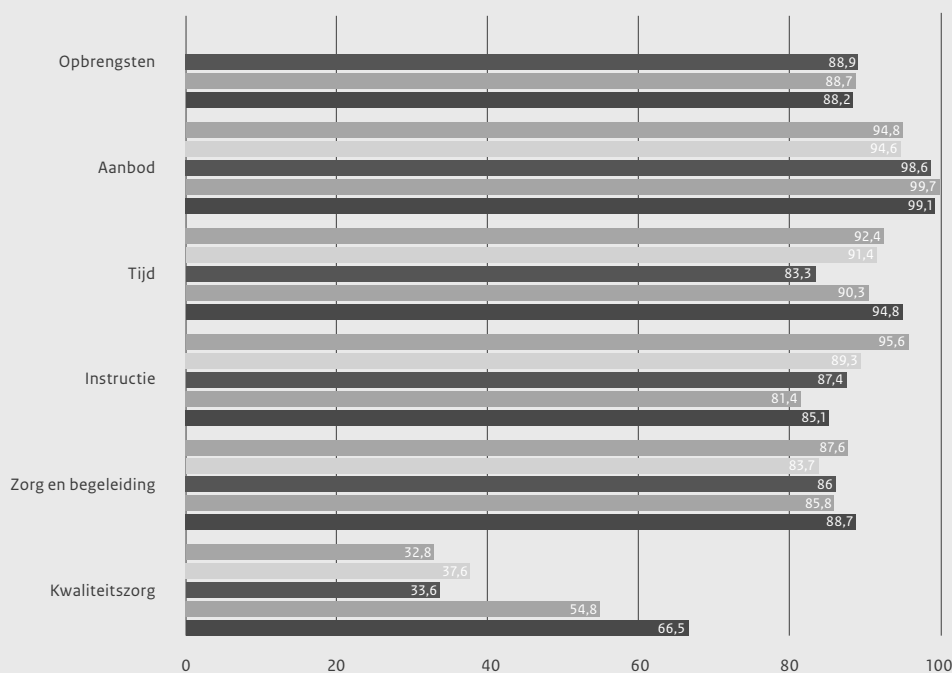
Basisberoeps- gerichte leerweg vmbo		Kaderberoeps- gerichte leerweg vmbo		Gemengde/theo- retische leerweg vmbo		Havo		Vwo	
2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
91	93	92	91	88	89	90	92	83	79

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008 en 2009

3.3 De kwaliteit van het voortgezet onderwijs

Ontwikkelingen door de jaren heen

Vergelijkbaarheid indicatoren Figuur 3.3a brengt de ontwikkeling van verschillende indicatoren over meerdere jaren in het voortgezet onderwijs in beeld. De gegevens komen uit verschillende waarderingskaders, maar kunnen gebruikt worden voor een vergelijking, omdat ze gebaseerd zijn op indicatoren die grotendeels hetzelfde bleven. De opbrengsten werden in eerdere schooljaren op vestigingsniveau berekend, nu op het niveau van schoolsoorten. Die berekening is voor drie schooljaren mogelijk.


Figuur 3.3a
De kwaliteit van het voortgezet onderwijs tussen 2004/2005 en 2008/2009 (in percentages)

■ 2004/2005
 ■ 2005/2006
 ■ 2006/2007
 ■ 2007/2008
 ■ 2008/2009

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Stijgende trend kwaliteitszorg De meeste indicatoren fluctueren van jaar tot jaar enigszins, maar bij kwaliteitszorg is een opwaartse trend zichtbaar. Twee derde van de scholen heeft inmiddels voldoende inzicht in de eigen kwaliteit en in de wijze waarop beleid op dat terrein moet worden gevoerd.

Grote verschillen tussen scholen De kwaliteitszorg verschilt echter nog sterk van school tot school. Veel scholen ziet het nut van een deugdelijke kwaliteitszorg intussen in en maken veel werk van kwaliteitsbewaking en kwaliteitsverbetering. Er zijn echter ook scholen die niet of nauwelijks met kwaliteitszorg bezig zijn, niets vastleggen, niet evalueren en vernieuwingen niet planmatig aanpakken. De meeste scholen zitten hier tussenin. Ze pakken bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen wel planmatig aan, door doelen te stellen en te evalueren, maar ze vergeten om al langer bestaande praktijken ook onderdeel te laten zijn van hun kwaliteitsbewaking.

Onvoldoende kwaliteitszorg Een deel van de scholen heeft geen systematische kwaliteitszorg. Dat betekent niet dat er helemaal geen verbetering van het onderwijs plaatsvindt. Wel leggen deze scholen weinig vast en werken ze weinig systematisch en planmatig aan behoud en verbetering van hun kwaliteit. Onvoldoende kwaliteitszorg leidt niet meteen tot slechte prestaties. De ervaringen van de inspectie met de zeer zwakke scholen leren echter wel dat een heldere aanpak voor kwaliteitsverbetering, met duidelijke doelen en tussendoelen, essentieel is om greep te krijgen en te houden op de eigen kwaliteit.

De stand van zaken in 2008/2009

De inspectie onderzocht de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in het schooljaar 2008/2009 in een landelijke representatieve steekproef (zie bijlage 1, tabel 2 voor een gedetailleerd overzicht van de bevindingen). Het leerstofaanbod en het beleid ten aanzien van sociale veiligheid zijn op bijna alle scholen als voldoende beoordeeld.

Evaluatie van opbrengsten Een kwart van de scholen maakt onvoldoende werk van de evaluatie van opbrengsten en van het onderwijsleerproces. Ruim een derde borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces onvoldoende. Dat laatste kan ertoe leiden dat eenmaal bereikte verbeteringen niet in stand worden gehouden.

Didactisch handelen Op veel scholen komt de afstemming van het didactisch handelen op verschillen tussen leerlingen nog steeds weinig uit de verf. De afstemming is in minder dan de helft van de gevallen als voldoende beoordeeld. De inspectie heeft dit al vaker naar voren gebracht (Inspectie van het Onderwijs, 2008). Ook het gebruik van activerende werkvormen blijft achter: in een derde van de lessituaties waar dat van toepassing was beoordeelde de inspectie deze indicator als onvoldoende.

Zorg en begeleiding Een meerderheid van de scholen volgt de ontwikkeling van leerlingen voldoende en pakt de zorg planmatig aan. Toch blijven ook hier relatief veel scholen achter.

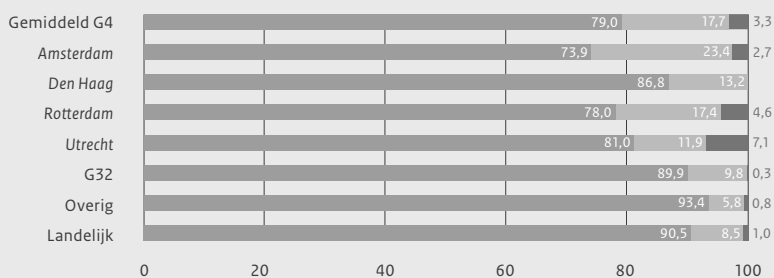
Het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs lijken vrij sterk op elkaar wat betreft de beoordeling van de indicatoren. Ook in het primair onderwijs zijn kwaliteitszorg, leerlingen-zorg en afstemming van het onderwijs punten waarop relatief veel scholen achterblijven (hoofdstuk 2).

3.4 Het voortgezet onderwijs in de vier grote steden

De inspectie constateerde in eerdere publicaties dat het onderwijs in de vier grote steden (G4) meer kwaliteitsproblemen kent dan het onderwijs elders in het land (Inspectie van het Onderwijs, 2009c). Dat is ook in 2008/2009 het geval, zoals blijkt uit de toezichtarrangementen en de opbrengsten.

Verschillen tussen de vier grote steden en het landelijk beeld

Toezichtarrangementen G4 De vier grote steden wijken negatief af van het landelijk beeld. Ruim 20 procent van de scholen in de G4 is zwak of zeer zwak, terwijl in middelgrote steden 10 procent van de scholen zwak of zeer zwak is en in de rest van het land 7 procent. De belangrijkste reden is dat de opbrengsten in de vier grote steden achterblijven (figuur 3.4a; de categorie 'overig' betreft de schoolsoorten die buiten de G4 en de G32 (32 grootste steden) vallen).



Figuur 3.4a

Toezichtarrangementen naar mate van verstedelijking op 1 januari 2010 (n=2.654), in percentages

■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Situatie in Amsterdam ernstig Amsterdam heeft het hoogste percentage zwakke en zeer zwakke scholen van de vier grote steden. Ook Rotterdam heeft veel zwakke en zeer zwakke scholen, gevolgd door Utrecht en Den Haag. In het basisonderwijs hebben Amsterdam en Den Haag de meeste zwakke en zeer zwakke scholen. Rotterdam en Utrecht wijken in het basisonderwijs nauwelijks af van het landelijk beeld (zie hoofdstuk 2).

Opbrengsten G4 Zoals de toezichtarrangementen al duidelijk maken, zijn de opbrengsten van scholen in de G4 slechter dan elders. Het percentage scholen in de G4 met een voldoende beoordeling van de opbrengsten is weliswaar hoger dan vorig jaar (tabel 3.4a), maar de achterstand op de rest van Nederland is er nog steeds.

Rendement onderbouw Van de vier opbrengstindicatoren die de inspectie in het voortgezet onderwijs gebruikt, loopt alleen het onderbouwrendement in de grote steden gelijk met dat in de overige regio's. Het rendement van de onderbouw is gebaseerd op het aantal leerlingen dat blijft zitten in de eerste fase van het voortgezet onderwijs en het aantal leerlingen dat afstroomt of opstroomt ten opzichte van het advies van de basisschool. Binnen de G4 zijn er overigens wel verschillen (tabel 3.4b).

Tabel 3.4a

Schoolsoorten met voldoende opbrengsten in 2009 naar mate van verstedelijking (in percentages, n=2.437)

	Basisberoeps- gerichte leerweg vmbo	Kaderberoeps- gerichte leerweg vmbo	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo	Havo	Vwo
G4	89	78	82	92	72
Amsterdam	94	95	90	95	71
Den Haag	90	77	73	94	69
Rotterdam	88	72	81	86	67
Utrecht	75	40	83	100	100
G32	91	91	87	88	77
Overig	94	94	90	93	82
Landelijk	93	91	89	92	79

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Tabel 3.4b

Vestigingen met voldoende rendement in de onderbouw in 2009, naar mate van verstedelijking (in percentages, n=969)

Vestigingen	
G4	85
Amsterdam	87
Den Haag	93
Rotterdam	78
Utrecht	88
G32	84
Overig	85
Landelijk	85

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Rendement bovenbouw Het rendement in de bovenbouw geeft aan hoeveel leerlingen vanaf het derde leerjaar onvertraagd doorstromen naar het diploma. In de G4 heeft een kwart tot een vijfde van de scholen een onvoldoende beoordeling van het rendement in de bovenbouw (tabel 3.4c). Dat wil zeggen dat te veel leerlingen doubleren of afstromen. In de rest van Nederland is dat veel minder vaak het geval. Het verschil met het landelijk beeld is het grootst bij de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo. De inspectie concludeerde dit eerder al (Inspectie van het Onderwijs, 2008).

Tabel 3.4c

Schoolsoorten met voldoende rendement bovenbouw in 2009, naar mate van verstedelijking
(in percentages, n=2.437)

	Basisberoeps- gerichte leerweg vmbo	Kaderberoeps- gerichte leerweg vmbo	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo	Havo	Vwo
G4	74	76	82	82	81
Amsterdam	82	79	89	90	84
Den Haag	78	77	86	67	73
Rotterdam	75	78	77	85	75
Utrecht	25	50	67	80	100
G32	84	90	81	80	85
Overig	88	92	92	89	89
Landelijk	85	89	88	85	87

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Cijfers centraal examen Ook wat de cijfers op het centraal examen betreft doen de scholen in de G4 het minder goed dan in de rest van het land, al zijn de cijfers vergelijkbaar met scholen in middelgrote gemeenten. Op ongeveer 80 procent van de scholen werden de examenresultaten als voldoende beoordeeld. In de rest van Nederland is dat op bijna 90 procent van de scholen het geval (tabel 3.4d).

Tabel 3.4d

Schoolsoorten met voldoende score op centraal examen in 2009, naar mate van verstedelijking
(in percentages, n=2.437)

	Basisberoeps- gerichte leerweg vmbo	Kaderberoeps- gerichte leerweg vmbo	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo	Havo	Vwo
G4	81	75	83	89	87
Amsterdam	94	89	86	95	92
Den Haag	73	77	73	88	88
Rotterdam	75	67	85	81	76
Utrecht	75	40	83	100	100
G32	82	87	90	86	85
Overig	89	87	89	90	89
Landelijk	86	86	89	89	88

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Verschil schoolexamen en centraal examen Ten slotte is in de G4 vaker sprake van te grote verschillen tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen. Het verschil met het landelijk beeld is het sterkst bij de kaderberoepsgerichte en de gemengde/theoretische leerwegen van het vmbo. Op de helft van de vwo-scholen in de G4 is het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen minder dan een halve punt; landelijk geldt dat voor 60 procent van het vwo (tabel 3.4e).

Tabel 3.4e

Schoolsoorten met gering verschil schoolexamen en centraal examen in 2009, naar mate van verstedelijking (in percentages, n=2.437)

	Basisberoeps- gerichte leerweg vmbo	Kaderberoeps- gerichte leerweg vmbo	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo	Havo	Vwo
G4	96	75	65	89	50
Amsterdam	94	95	55	91	42
Den Haag	91	77	67	94	50
Rotterdam	100	67	67	81	48
Utrecht	100	20	86	100	86
G32	98	92	83	96	56
Overig	100	96	86	96	65
Landelijk	99	93	83	95	60

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Verschillen tussen de vier grote steden

Vmbo in Utrecht In Utrecht zijn de problemen met betrekking tot kwaliteit en opbrengsten uitsluitend terug te voeren op het vmbo, met name op de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen. De opbrengsten blijven daar ook veel sterker achter dan in Den Haag, Amsterdam en Rotterdam. De Utrechtse havo- en vwo-scholen doen het juist wel goed.

Vlucht naar buiten Dat Utrecht zich wat het vmbo betreft negatief onderscheidt, is geen verrassing. Het leerlingenaantal voor het beroepsgerichte vmbo in de stad Utrecht daalt al jaren. De Taskforce Utrechts VMBO (2009) constateert dat sprake is van een vlucht naar scholen buiten de stad. Deze vlucht zorgt, aldus de Taskforce, voor een steeds grotere druk op de kwaliteit van het onderwijs in de stad, omdat de moeilijkste leerlingen overblijven. De andere grote steden hebben minder te maken met zo'n vlucht. Rotterdam zegt bijvoorbeeld in het Huisvestingsplan 2006-2010 dat de instroom van leerlingen in de stad groter is dan de uitstroom.

Opleidingsniveau Een mogelijke verklaring ligt in het opleidingsniveau van ouders. Utrecht heeft van de vier steden het hoogste percentage hoogopgeleide ouders, Rotterdam het laagste (CBS, 2009b). Laagopgeleide ouders, en dat zijn vaak allochtone ouders, kiezen meestal voor de dichtstbijzijnde school in de wijk of stad waar ze wonen (Smit, Driessen en Doesborgh, 2005).

Havo en vwo In Rotterdam en Amsterdam blijven de havo- en vwo-scholen achter bij het landelijke gemiddelde. Vooral Rotterdam heeft veel zwakke en zeer zwakke scholen met havo en vwo.

Verklaringen voor de situatie in de vier grote steden

Overbelaste jongeren Er is een aantal verklaringen voor de slechte resultaten van de scholen in de vier grote steden. Vooral vmbo-scholen hebben te maken met overbelaste jongeren die te kampen hebben met een opeenstapeling van problemen (WRR, 2009). Ze lopen een groot risico zonder diploma het onderwijs te verlaten en maatschappelijk uit te vallen. Nederland kent ongeveer zestienduizend van deze jongeren en in verreweg de meeste gevallen wonen ze in een van de vier grote steden (WRR, 2009; zie ook hoofdstuk 14 en 15).

Onvoldoende aandacht voor prestaties Scholen in de grote steden hebben vaker dan gemiddeld leerlingen die op verschillende gebieden een achterstand hebben: op de basisvaardigheden die voor het onderwijs belangrijk zijn, maar ook op sociaaleconomisch en cultureel terrein (zie ook hoofdstuk 10 en 15). Op scholen is vaak sprake van grote betrokkenheid, aandacht en zorg voor leerlingen, maar die gaat niet vanzelfsprekend gepaard met aandacht voor prestaties. De zorg en het schoolklimaat worden belangrijker geacht (Kamminga, Wassink, Van der Vloed en Smolenaars, 2009; Inspectie van het Onderwijs, 2008).

Personele problemen Ook het personeelsbestand speelt een rol. Scholen in de grote steden hebben, om voldoende opbrengsten te behalen, leraren nodig die meer dan gemiddeld presteren. Ze moeten vakinhoudelijk breed geschoold zijn en over specifieke bevoegdheden beschikken, maar ze moeten ook specifieke pedagogische competenties hebben om de gecompliceerde problemen van leerlingen te lijf te kunnen gaan. In de praktijk is het echter heel lastig voor scholen in de grote steden om zulke leraren aan te trekken en vast te houden (Inspectie van het Onderwijs, 2008). Ruim 20 procent van de scholen stelt daarom soms lagere eisen aan de vakinhoudelijke, didactische of organisatorische competenties van het personeel (Vrielink, Hogeling en Brukx, 2008).

Concurrentie De slechte resultaten van het vwo laten zich deels verklaren door concurrentieverhoudingen. De categorale vwo-scholen zijn juist in de vier grote steden erg in trek en de meeste leerlingen met een enkelvoudig vwo-advies gaan naar deze scholen. Dat leidt tot een beperkte instroom in het overig vwo, dat deel uitmaakt van een scholengemeenschap, en tot een afroomeffect: het categoriaal gymnasium pakt de beste leerlingen. Vaak hebben de vwo-afdelingen binnen scholengemeenschappen meer leerlingen met een gemengd havo/vwo-advies. Soms is dat een principiële keuze: scholen vinden dan dat leerlingen de kans moeten krijgen om uit het havo op te klimmen naar het vwo.

Omvangrijke problematiek De toezichtgegevens over de scholen voor voortgezet onderwijs in de vier grote steden maken duidelijk dat er sprake is van een omvangrijke problematiek, die bovendien in andere onderwijssectoren (primair onderwijs, speciaal onderwijs) op vergelijkbare wijze aan het licht komt. Te veel leerlingen uit sociaaleconomische en sociaal-culturele achterstandssituaties, die voor hun ontwikkeling sterk op het onderwijs zijn aangewezen,

krijgen niet het onderwijs dat ze verdienen. De verschillen tussen de grote steden laten zien dat er in elke stad specifieke problemen zijn, die een aanpak op maat verdienen.

3.5 Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs

In 2008/2009 daalde het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs voor het tweede opeenvolgende jaar naar ruim 900.000 leerlingen. Een aanzienlijke groep van ruim 110.000 leerlingen kreeg enige vorm van zorg (lwoo en praktijkonderwijs). Het groene landbouwonderwijs is bij deze cijfers niet inbegrepen.

Vmbo

Grote verscheidenheid Het beroepsgerichte vmbo is duidelijk in beweging. Vooral de bovenbouw van het vmbo zoekt naar wegen om aan te sluiten bij de regionale arbeidsmarkt. Een tweede uitdaging is om leerlingen blijvend te motiveren en ervoor te zorgen dat ze een goede basis krijgen, zodat ze uiteindelijk minimaal een startkwalificatie halen. Vmbo-scholen werken in dat kader bijvoorbeeld met werkpleksimulaties en buitenschools leren en voegen nieuwe vakken of opleidingen toe aan hun aanbod.

Vmbo-mbo Veel van die ontwikkelingen vinden plaats in het kader van de Regionale Plannen Onderwijsvoorzieningen of als door het ministerie goedgekeurde experimenten. Er zijn inmiddels 32 experimenten vmbo-mbo2; hier kunnen leerlingen, zonder dat ze overstappen naar een andere school, in de bovenbouw van de basisberoepsgerichte leerweg een geïntegreerd programma volgen, waarmee ze een diploma op mbo-niveau 2 kunnen halen.

Techniek Ook startten in 2008/2009 in samenwerking met het bedrijfsleven dertien experimenten met de zogenaamde vakcolleges techniek. In de onderbouw volgen leerlingen het reguliere programma, maar met extra aandacht voor techniek. Ze bezoeken bijvoorbeeld bedrijven of bedrijven uit de regio verzorgen gastlessen. In de bovenbouw krijgen leerlingen een techniekopleiding, die tot een startkwalificatie leidt.

Keuzemogelijkheden Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat er meer regionale verschillen tussen vmbo-scholen ontstaan, evenals verschillen tussen scholen binnen een regio. Gezien het regiobepaalde karakter van het vmbo als beroepsvoorbereidend onderwijs is deze toenemende verscheidenheid positief, al betekent het wel dat leerlingen in de ene regio mogelijk meer keuzemogelijkheden hebben dan in de andere.

Tweede fase havo/vwo

Bèta-onderwijs Sinds 2007 kunnen scholen voor havo en vwo in de bovenbouw Natuur, Leven en Technologie, een geïntegreerd bètavak, aanbieden aan leerlingen met natuurprofielen. Inmiddels doet zo'n 40 procent van de scholen dat. De aandacht voor bèta-onderwijs wordt gestimuleerd door organisaties die samen met de overheid en het bedrijfsleven programma's opzetten. Het Platform Bèta Techniek heeft onder meer het Universumprogramma opgezet, een uitgebreid ondersteuningsprogramma voor scholen die zich meer willen profileren als bèta-school en meer leerlingen voor natuurprofielen willen laten kiezen. Op de 181 havo/vwo-scholen die hieraan meedoen (ruim 40 procent van het totaal) stijgt het aantal leerlingen met

een natuurprofiel aanzienlijk. Dat gebeurt overigens ook onder invloed van de herziening van de profielen.

Technasium Het technasium wint aan populariteit. Scholen kunnen dit predicaat krijgen, wanneer ze onder meer het vak Onderzoek en Ontwerpen als profielkeuzevak voor hun natuurprofielen aanbieden. Momenteel hebben 41 scholen dit predicaat en negentien scholen bereiden zich erop voor.

Uitdagend onderwijs In het havo/vwo is sprake van meer verscheidenheid. Zowel met het oog op concurrentieverhoudingen als vanuit de behoefte leerlingen meer te prikkelen en te motiveren, ontwikkelen veel scholen initiatieven om meer uitdaging en maatwerk te leveren. Dat gebeurt vooral door het onderwijsaanbod aan te passen, bijvoorbeeld door extra vakken of leerroutes en verdiepende thema's buiten het gewone programma om aan te bieden.

Praktijkonderwijs

Cohortonderzoek De Vereniging Regionale Verwijzingscommissies voor het Voortgezet Onderwijs laat een cohortonderzoek uitvoeren onder leerlingen in het praktijkonderwijs. Inmiddels is tot en met het vierde cohort gerapporteerd (Koopman, Derriks en Voncken, 2009). Ongeveer de helft van de leerlingen die vier jaar geleden op het praktijkonderwijs begon, zit daar nog. Van de overige leerlingen volgt een zesde nu een vmbo-opleiding en een klein deel (4 procent) is tussentijds ingestroomd in een opleiding tot arbeidsmarktgekwalificeerd assistent in een roc. Vroegtijdige drempelloze doorstroom vindt dus niet op grote schaal plaats.

Uitstroom naar mbo Volgens de uitstroommonitor 2008/2009 van het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs (Heijns, 2009) gaat ruim een derde van de leerlingen uit het praktijkonderwijs naar een opleiding tot arbeidsmarktgekwalificeerd assistent of naar een opleiding in de beroepsopleidende leerweg in het mbo. Ten opzichte van een jaar eerder is een lichte stijging te zien. Ouders en leerlingen zijn vaak verheugd over de mogelijkheid om een diploma te halen, maar deze ontwikkeling werpt ook vragen op. Het praktijkonderwijs is immers bedoeld voor leerlingen die geen vmbo-diploma kunnen halen en doorstroom naar vervolgonderwijs ligt dan ook niet zonder meer voor de hand.

Individuele plannen Bijna alle praktijkscholen ontwikkelden individuele ontwikkelingsplannen, die de huidige handelingsplannen vervangen. Deze plannen sluiten aan op de mogelijkheden en het perspectief van de individuele leerling. Aansluitend worden ook individuele transitieplannen ontwikkeld voor de aansluiting tussen praktijkonderwijs en arbeidsmarkt. Beide plannen zullen eind 2012 overal ingevoerd zijn. Aan de hand daarvan wordt duidelijk waarom de doorstroom naar vervolgonderwijs groeit.

Niet-bekostigde exameninstellingen

Examens De niet-bekostigde exameninstellingen (ook wel particuliere scholen voor voortgezet onderwijs genoemd) nemen examens af en reiken diploma's uit, waarmee leerlingen kunnen doorstromen naar vervolgonderwijs. Er zijn zes verschillende instellingen met 39 vestigingen en zestig licenties.

Aantal leerlingen In 2008 stonden ruim drieduizend leerlingen ingeschreven bij niet-bekostigde exameninstellingen. In 2009 is dat aantal teruggelopen tot ongeveer 2.800. Hiervan is ruim 40 procent ingeschreven in het voortgezet onderwijs en 60 procent volgt voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). In 2009 deden bijna 2.100 jongeren examen voortgezet onderwijs bij een niet-bekostigde exameninstelling. De helft deed het examen havo, 42 procent het examen vwo en 8 procent het examen vmbo-theoretische leerweg.

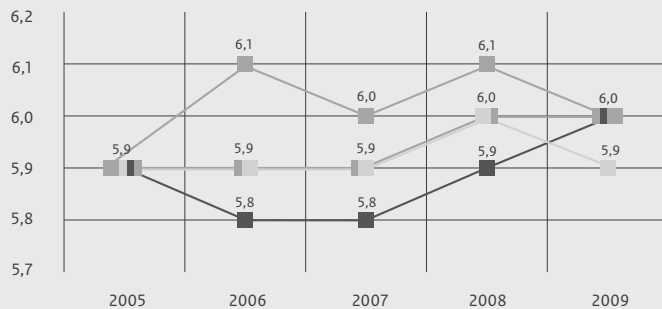
Vavo Het Besluit samenwerking vo-bve was niet van toepassing op het niet-bekostigd onderwijs. Voor 16- en 17-jarige leerlingen was inschrijving in het particuliere vavo dan ook niet mogelijk, al gebeurde het in de praktijk ten onrechte wel. Inmiddels wordt eraan gewerkt het Besluit van toepassing te verklaren voor het niet-bekostigd onderwijs.

Juridische status De Nederlandse wet onderscheidt twee soorten instellingen: scholen als bedoeld in artikel 56 van de WVO en instellingen als bedoeld in artikel 1.4a.1 van de WEB die vavo verzorgen. In totaal zijn zestig licenties toegekend aan vestigingen: dertig op grond van de WVO, dertig op grond van de WEB. Omdat licenties zijn afgegeven op vestigingsniveau en niet op bestuursniveau, moet elke vestiging voldoen aan de wet- en regelgeving die bij de licentie hoort. In 2011 moeten de wettelijk verplichte documenten in orde zijn, het aanbod moet voldoen aan de wettelijke eisen, leraren moeten bevoegd zijn en de examenresultaten moeten aan de norm voldoen.

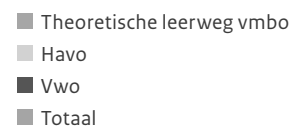
Documenten De WVO en de WEB vermelden over welke documenten een vestiging moet beschikken. Nagenoeg alle vestigingen beschikken over statuten, de ministeriële beschikking, een schoolplan, een jaar- of vestigingsplan, een schoolgids, een jaarverslag, een examenreglement, programma's van toetsing en afsluiting en een onderwijsovereenkomst. Bij enkele instellingen is de openbare verantwoording over examenresultaten nog geen aantoonbaar onderdeel van het systeem van kwaliteitszorg.

Aanbod en bevoegdheden Alle vestigingen voldoen aan wettelijke vereisten voor het leerstofaanbod in de onder- en bovenbouw. De inspectie stelt als norm dat bevoegde leraren ten minste 80 procent van het aantal lesuren moeten verzorgen. Aan deze norm voldoen vier van de zes instellingen met al hun vestigingen.

Examenresultaten De inspectie constateerde al vaker dat de gemiddelde cijfers voor het centraal examen bij de niet-bekostigde exameninstellingen te laag zijn in vergelijking met het regulier voortgezet onderwijs. De verschillen tussen de cijfers voor het schoolexamen en de cijfers voor het centraal examen zijn te groot (Inspectie van het Onderwijs, 2009a). In die situatie is de afgelopen twee jaar enige verbetering gekomen (figuur 3.5a en 3.5b). De gemiddelde cijfers voor het centraal examen liggen bij de exameninstellingen echter nog steeds onder die van het regulier voortgezet onderwijs (vmbo-gemengde/theoretische leerweg 6,3; havo 6,2; vwo 6,4; zie verder hoofdstuk 13).

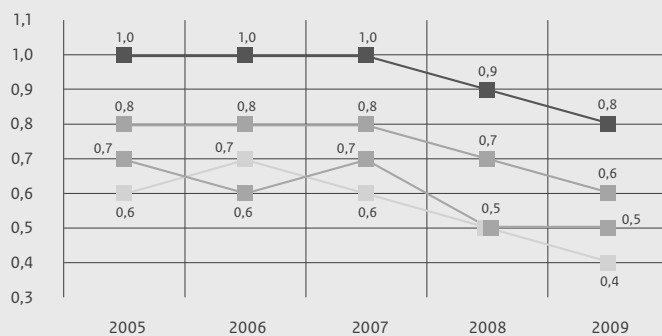

Figuur 3.5a

Gemiddeld cijfer voor het centraal examen bij niet-bekostigde exameninstellingen (2005-2009), naar schoolsoort

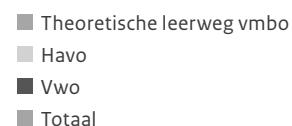


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Afname verschil nog onvoldoende De verschillen tussen de gemiddelde cijfers van het schoolexamen en het centraal examen zijn bij de niet-bekostigde exameninstellingen in alle schoolsoorten afgenomen (figuur 3.5b). Ook hier blijven echter aanzienlijke verschillen met het regulier voortgezet onderwijs bestaan (vmbo-theoretische leerweg, havo en vwo in 2009 respectievelijk 0,25, 0,15 en 0,40; zie hoofdstuk 13).


Figuur 3.5b

Gemiddeld verschil cijfers schoolexamen en centraal examen bij niet-bekostigde exameninstellingen (2005-2009), naar schoolsoort



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Maatschappelijke stage

Kennismaking met samenleving Vmbo-scholen hebben sinds jaar en dag beroepsgerichte stages. Vanaf 2011/2012 zijn ook havo en vwo verplicht maatschappelijke stages aan te bieden. Doel is om leerlingen door vrijwilligersactiviteiten (zoals helpen in een verzorgingstehuis of speeltuin) te laten kennismaken met de samenleving. Bijna alle scholen bieden zulke stages al aan op vrijwillige basis. De inspectie onderzocht in een landelijke steekproef op 75 scholen met 136 vmbo-afdelingen of dat leidt tot problemen voor beroepsgerichte stages.

Geen verdringing beroepsgerichte stages Begin 2009 was geen sprake van verdringingseffecten op de stagemarkt. De maatschappelijke stages zitten de beroepsgerichte dus niet in de weg. Bijna 90 procent van de vmbo-afdelingen ervaart geen problemen met beroepsgerichte stages. Zijn die er wel, dan wijten scholen dat aan het verdwijnen van stageplaatsen door de economische crisis of aan de concurrentie met beroepsgerichte stages van mbo-scholen. De inspectie verwacht dat het verdringingseffect de komende jaren niet groot is, aangezien veel scholen de maatschappelijke stages nu al hebben ingevoerd.

De Rutte-regeling

Voorkomen van uitval De regeling Samenwerking vo-bve, kortweg Rutte-regeling, heeft tot doel leerlingen die in het voortgezet onderwijs dreigen uit te vallen toch tot een diploma of startkwalificatie te brengen door hen uit te besteden aan een andere school voor voortgezet onderwijs, een mbo-instelling of het vavo. De inspectie onderzocht bij 27 scholen voor voortgezet onderwijs en zeven roc's of de Rutte-regeling bijdraagt aan vermindering van schooluitval, hoe scholen en roc's de samenwerking ervaren en welke ervaringen leerlingen hebben opgedaan.

Vooraf naar vavo In 2008 schreven 1.126 scholen voor voortgezet onderwijs 6.733 leerlingen in onder de regeling. Het gemiddeld aantal uitbestede leerlingen is zes, maar er zijn grote verschillen tussen scholen. Sinds 2006 stijgt het aantal scholen en leerlingen dat de regeling benut. Bijna altijd besteden scholen ongediplomeerde leerlingen uit aan het vavo. Daar volgen ze een volledig vervangend traject of ze 'sprokkelen' examenvakken, als ze al een keer gezakt zijn voor het eindexamen. Het komt bijna nooit voor dat scholen leerlingen uitbesteden aan een andere school voor voortgezet onderwijs of aan het mbo. Scholen hebben veel ruimte om hun samenwerking vorm te geven en daardoor ervaren ze weinig problemen met de wettelijke voorschriften in de regeling.

Meeste leerlingen doen havo Twee derde van de leerlingen die gebruikmaken van de regeling, volgt havo-onderwijs. Dat komt doordat lang niet alle scholen leerlingen die zakten voor het examen oude stijl de kans bieden het examenjaar over te doen, en doordat leerlingen met een vmbo-diploma in één jaar een havo-diploma kunnen halen op het vavo.

Beperkt succes Of de regeling leidt tot meer leerlingen met een diploma of startkwalificatie is lastig te zeggen, omdat onbekend is wat leerlingen zouden doen als ze niet naar het vavo hadden gekund. Voor leerlingen die voor de tweede maal blijven zitten in het voortgezet onderwijs is wel duidelijk dat zij de school zonder diploma zouden verlaten als de regeling niet zou bestaan. Het lijkt erop dat vooral leerlingen die hun examen overdoen, vaak alsnog hun diploma halen in het vavo. Leerlingen die om andere redenen naar het vavo zijn verwezen, doen het minder goed.

Verantwoordelijkheid De school voor voortgezet onderwijs blijft verantwoordelijk voor de uitbestede leerlingen, maar in de praktijk komt daar weinig van terecht. De leerlingen verdwijnen letterlijk uit beeld. Het vavo voelt zich evenmin volledig verantwoordelijk voor de leerlingen, omdat ze elders staan ingeschreven.

Lesuren economie, Frans en Duits in de tweede fase havo/vwo

Geen afname onderwijstijd De inspectie onderzocht in een representatieve steekproef van 57 scholen of het verdwijnen van de deelvakken economie 1, Frans 1 en Duits 1 na de vernieuwing van de tweede fase havo/vwo tot minder geprogrammeerde onderwijstijd leidde voor deze vakken. Dat bleek niet het geval. In de oude tweede fase volgden weliswaar meer leerlingen de vakken, maar zij volgden doorgaans een beperkt deel van de leerstof en deden daar examen in. In de nieuwe tweede fase kan dat niet meer en volgen leerlingen de volledige leerstof.

Nederlands onderwijs in het buitenland

Scholen in buitenland Tussen begin 2006 en eind 2008 bezocht de inspectie de meeste Nederlandse scholen voor voortgezet onderwijs in het buitenland. Het vorige Onderwijsverslag beschrijft de bevindingen van deze onderzoeken (Inspectie van het Onderwijs, 2009d). De scholen zijn in drie soorten onder te verdelen: dagonderwijs, onderwijs in de Nederlandse Taal en Cultuur (NTC) en afstandsonderwijs. In 2009 onderzocht de inspectie 23 NTC-scholen en drie dagscholen voor voortgezet onderwijs in het buitenland. Van de 23 NTC-scholen bleken er zeven zwak, van de drie dagscholen was een school zwak.

3.6 Naleving van wet- en regelgeving

Ouderbijdrage

Informatie aan ouders De inspectie onderzocht de naleving van wettelijke bepalingen inzake de ouderbijdrage op 111 scholen. Het gaat hier om artikel 24a, eerste lid onder d, en artikel 27, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 14 van de Wet medezeggenschap op scholen. Aanleiding vormden signalen dat scholen sterk verschillen in de hoogte van de ouderbijdrage en ouders er niet altijd op wijzen dat de bijdrage vrijwillig is. Ook de invoering van gratis schoolboeken was een aanleiding, omdat het niet de bedoeling is dat de ouderbijdrage stijgt nu de kosten voor schoolboeken voor ouders verdwijnen. Het onderzoek, uitgevoerd in het jaar voor de invoering van gratis schoolboeken, leidt tot de volgende bevindingen:

- ruim driekwart van de scholen voldoet gedeeltelijk aan wettelijke vereisten;
- slechts op een kwart van de scholen is een overeenkomst over de ouderbijdrage aanwezig, die vaak niet voldoet omdat er geen reductie- en kwijtscheldingsregeling in is opgenomen of omdat niet duidelijk is dat ouders keuzemogelijkheden hebben voor bepaalde voorzieningen;
- in de helft van de gevallen blijkt niet uit de overeenkomst dat ouders die niet hoeven aan te gaan en vaak laten scholen de overeenkomst voor de hele schooltijd gelden, terwijl een schooljaar de bedoeling is;
- de meeste scholen plaatsen de ouderbijdrage op de agenda van de medezeggenschapsraad, maar slechts op een kwart van de scholen stemde de oudergeleding in met de hoogte en de bestemming van de ouderbijdrage;
- er zijn bijna geen scholen die een modelovereenkomst in de schoolgids opnemen. Daardoor voldoet uiteindelijk slechts 2 procent van de scholen aan alle wettelijke vereisten.

Onderwijstijd

Sinds 2006 onderzoekt de inspectie jaarlijks in hoeverre scholen wettelijke vereisten inzake de onderwijstijd naleven. In 2009 gebeurde dit in een representatieve steekproef van 75 scholen (53 vmbo, 8 havo, 14 vwo).

Geprogrammeerde tijd De resultaten voor de geprogrammeerde onderwijstijd zijn als volgt:

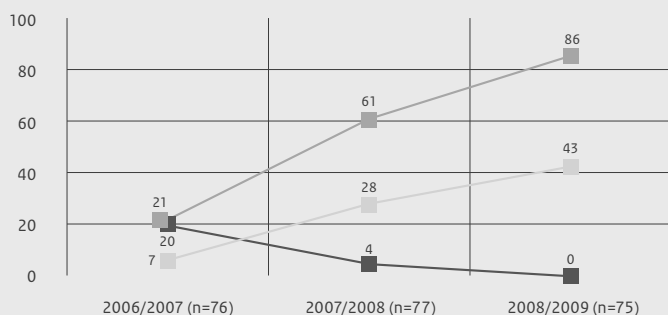
- op 86 procent van de scholen voldoet de geprogrammeerde onderwijstijd in alle leerjaren aan wettelijke vereisten. De verschillen tussen de schoolsoorten zijn klein (vmbo en havo ongeveer 80 procent, vwo ongeveer 90 procent van de scholen);

- in de groep die niet aan de vereisten voldoet, is in driekwart van de gevallen in meerdere leerjaren onvoldoende tijd geprogrammeerd. Bij de rest gaat het om onvoldoende tijd in één leerjaar;
- het vmbo programmeert vooral te weinig tijd in de onderbouw, het havo in de bovenbouw en het vwo in zowel de onderbouw als de bovenbouw.

Gerealiseerde tijd De resultaten voor de feitelijk gerealiseerde onderwijstijd zijn minder positief:

- op 43 procent van de scholen voldoet de gerealiseerde onderwijstijd in alle leerjaren aan de wettelijke vereisten. De verschillen tussen schoolsoorten zijn groot (vmbo 45 procent voldoende, havo 13 procent voldoende, vwo 50 procent voldoende);
- de groep die niet aan de vereisten voldoet, realiseert meestal (ongeveer 80 procent van de scholen in deze groep) in meerdere leerjaren onvoldoende tijd. Bij de rest gaat het om onvoldoende tijd in één leerjaar.

Verbetering bereikt De resultaten over 2009 steken gunstig af ten opzichte van eerdere jaren (figuur 3.6a). Er zijn meer scholen die voldoende tijd programmeren en realiseren. Er zijn geen scholen meer die een groot aantal uren te weinig programmeren of realiseren. Ondanks deze verbetering laat de gerealiseerde onderwijstijd nog zeer sterk te wensen over.



Figuur 3.6a

Vergelijking resultaten onderzoeken onderwijstijd schooljaren 2006/2007, 2007/2008 en 2008/2009 (in percentages)

- Voldoende geprogrammeerd
- Voldoende gerealiseerd
- Scholen met meer dan 100 uur te weinig geprogrammeerd of meer dan 150 uur te weinig gerealiseerd

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Nieuwe norm Vanaf 2009/2010 is de norm voor onderwijstijd aangepast. Voor de onder- en bovenbouw van vmbo, havo en vwo zijn duizend klokuren per leerjaar verplicht, inclusief veertig uur maatwerkactiviteiten. De norm voor het examenjaar blijft ongewijzigd, evenals de norm voor het praktijkonderwijs. Volgens de nieuwe norm doen de scholen het beter: de geprogrammeerde tijd is dan op 91 procent van de scholen in alle leerjaren voldoende en de gerealiseerde tijd op 68 procent van de scholen. Desondanks realiseert een derde van de scholen ook onder de nieuwe norm nog steeds onvoldoende onderwijstijd.

Plicht specifieke zorg

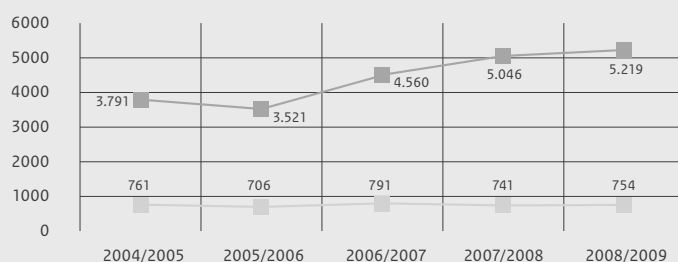
Passend aanbod Scholen hebben de plicht om voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod te verzorgen. De Wet op het voortgezet onderwijs en het Inrichtingsbesluit WVO bevatten bepalingen over de doelgroepen (langdurig zieke leerlingen en leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteuning of praktijkonderwijs) en voorschriften over aanbod, onderwijstijd, examen en het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. De zorgplicht is voor leerlingen in het vmbo en het praktijkonderwijs meer uitgewerkt dan voor leerlingen in havo en vwo en voor excellente of hoogbegaafde leerlingen.

Plannen te beperkt De inspectie onderzocht op 62 scholen voor voortgezet onderwijs hoe zij omgaan met deze wet- en regelgeving. Het onderzoek maakt duidelijk dat scholen op te veel punten tekortschieten:

- het opvallendst is het tekort aan handelingsplannen voor leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteuning of praktijkonderwijs en voor leerlingen met leerlinggebonden financiering;
- de handelingsplannen zijn te beperkt ingevuld. Hulp bij gedragsproblemen of emotionele problemen krijgt veel meer aandacht dan het wegwerken van leerachterstanden;
- de ondersteuning van (langdurig) zieke leerlingen is afhankelijk van de individuele inzet van een mentor of zorgcoördinator. Weinig scholen maken duidelijk wat zij verstaan onder langdurig zieke leerlingen en hoe zij zorg en begeleiding voor hen inrichten;
- meer dan de helft van de scholen houdt zich onvoldoende aan de wet- en regelgeving. Volgens hen komt dat doordat regels niet helder zijn of te gedetailleerd en daardoor niet werkbaar;
- scholen verdiepen zich pas in wet- en regelgeving als de praktijk dat nodig maakt. Soms wordt dan achteraf schoolbeleid gemaakt;
- de meeste scholen verantwoorden zich niet specifiek over de manier waarop ze zorgmiddelen inzetten en de resultaten die leerlingen behalen;
- ook via het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs vindt die verantwoording op schoolniveau nauwelijks plaats.

Schorsing en verwijdering

Toename aantal schorsingen De afgelopen jaren steeg het aantal meldingen van schorsingen bij de inspectie bijna elk jaar, het aantal verwijderingen niet (figuur 3.6b). Scholen maken veel vaker van schorsing gebruik dan van verwijdering, hetgeen gezien de strengere procedure bij verwijdering (zoals de eis dat vervangend onderwijs gevonden wordt) niet verwonderlijk is.



Figuur 3.6b

Aantal schorsingen en verwijderingen van 2004/2005 tot en met 2008/2009

■ Schorsing
■ Verwijdering

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Gemiddeld drie dagen De meeste schorsingen duren twee dagen, maar soms schorsen scholen leerlingen drie, vier of vijf dagen. De gemiddelde duur is drie dagen. Scholen voldoen aan artikel 13 van het Inrichtingsbesluit WVO, dat bepaalt dat een leerling voor ten hoogste één week geschorst mag worden. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen duurt een schorsing langer.

Storend gedrag Veelgenoemde redenen voor schorsing of verwijdering zijn storend gedrag in de les, fysiek geweld tegen medeleerlingen en verbaal geweld tegen personeel. De meldingen komen relatief het meest van scholen voor praktijkonderwijs en vmbo.

3.7 Nabeschouwing

Positieve ontwikkelingen Kwaliteitszorg krijgt meer vaste vorm in het voortgezet onderwijs. Hoewel nog niet alle scholen een voldoende uitgewerkt kwaliteitsbeleid hebben, is er vooruitgang geboekt op dit terrein. De inspectie waardeert ook de voortvarendheid van de meeste zeer zwakke scholen bij het verbeteren van hun onderwijs. Daardoor boeken ze meestal in korte tijd succes.

Groeiende verscheidenheid in vmbo Het voortgezet onderwijs laat meer verscheidenheid in programmatische ontwikkelingen zien. Het beroepsgerichte vmbo is al een aantal jaren in overleg met partners op de regionale arbeidsmarkt en de vervolgopleidingen in het mbo. In de bovenbouw heeft dat geleid tot schoolspecifieke accenten, nieuwe vakken, nieuwe programma's en meer ruimte voor buitenschools leren. Ook krijgt het didactisch proces vaak een andere opzet, bijvoorbeeld door teamgericht lesgeven in leergebieden of het verweven van theorievakken met praktijkvakken. In lessituaties proberen vmbo-scholen recht te doen aan verschillen tussen leerlingen, bijvoorbeeld door extra taalondersteuning of door verschillende werkvormen toe te passen, zodat verschillende leerstijlen gehonoreerd worden. De programmatische variatie gaat dus samen met didactische variatie en vernieuwing.

Ontwikkelingen elders Bij de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo, het havo en het vwo ontstaat ook meer programmatische verscheidenheid. Veel scholen bieden extra vakken of programma's of ze profileren zich met bijvoorbeeld sport- of theaterklassen. Concurrentie met andere scholen is een drijfveer, naast het idee dat variatie nodig is om verschillende talenten van leerlingen te ontwikkelen en leerlingen te motiveren. De didactische variatie is in deze schoolsoorten nog veel geringer dan in het beroepsgerichte vmbo.

Kwaliteitsverschillen De inspectie vindt de toegenomen verscheidenheid een goede ontwikkeling. Leerlingen en ouders hebben meer te kiezen en de grotere variatie biedt mogelijkheden om talenten beter te ontwikkelen en gemotiveerder naar school te gaan. Programmatische vernieuwing alleen is echter niet voldoende om meer recht te doen aan verschillen tussen leerlingen. Ook in gewone lessen moet een antwoord komen op motivatieproblemen en moet er aandacht zijn voor de talenten van leerlingen. Verscheidenheid mag vanzelfsprekend niet tot grote kwaliteitsverschillen leiden. De inspectie ziet toe op het behoud van basiskwaliteit; scholen zelf hebben hier de opdracht hun kwaliteit op alle terreinen inzichtelijk te maken.

Achterblijvende scholen in de vier grote steden De vier grote steden hebben meer zwakke en zeer zwakke scholen dan de rest van het land. Hoogopgeleide ouders kiezen scholen buiten de stad of beperken zich tot de populaire, voldoende presterende scholen. Dit zet de zwakke en zeer zwakke scholen op een dubbele achterstand: ze houden meer problematische leerlingen, terwijl ze minder in staat zijn goed onderwijs te bieden en die leerlingen uit hun achterstandspositie te halen. De positieve ervaringen van zeer zwakke scholen die zich in korte tijd verbeteren, kunnen gebruikt worden om de scholen in de vier grote steden beter te laten presteren.

Literatuur

- Bruggencate, G.C. ten (2009). *Maken schoolleiders het verschil? Onderzoek naar de invloed van schoolleiders op de schoolresultaten*. Enschede: Universiteit van Twente.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009a). *Jaarboek Onderwijs in cijfers, tweede editie*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009b). *Jaarrapport 2009 Landelijke jeugdmonitor*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Heijnsens, D.M.S. (2009). *De uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs in het schooljaar 2008-2009*. Rotterdam: Platform Praktijkonderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *Ontstaan en ontwikkeling van zeer zwakke scholen in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Opbrengsten van het vmbo in de G4. Resultaten van een inspectie-onderzoek naar het rendement van vmbo-scholen in de vier grote steden*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009a). *Examenverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009b). *De kwaliteit van het onderwijs in het noorden van Nederland. Basisonderwijs en voortgezet onderwijs in Groningen, Fryslân en Drenthe*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009c). *Kwaliteit van het vmbo in de G4*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009d). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kamminga, E., Wassink, H., Vloed, F. van der, & Smolenaars, J. (2009). *Een ongemakkelijke waarheid, De aanpak van grotestedenproblematiek op scholen voor voortgezet onderwijs*. Hoevelaken: CPS Onderwijsontwikkeling en advies.
- Koopman, P.N.J., Derriks, M.F.G., & Voncken, M.E.W. (2009). *Pro-loopbanen Vervolg. Schoolloopbanen van leerlingen met een beschikking Praktijkonderwijs 2005/06-2008/09*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen, Universiteit van Amsterdam.
- Smit, F., Driessen, G., & Doesborgh, J. (2005). *Opvattingen van allochtone ouders over onderwijs: tussen wens en realiteit. Een inventarisatie van de verwachtingen en wensen van ouders ten aanzien van de basisschool en educatieve activiteiten in Rotterdam*. Nijmegen: ITS.
- Sun, H., Creemers, B.P.M., & Jong, R. de (2007). Contextual factors and effective school improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 18 (1), 93-122.

- Taskforce Utrechts VMBO (2009). *Wij komen... het VMBO in de stad Utrecht. Aanvalsplan Utrechts VMBO. Aanzet voor besluitvorming*. Utrecht: Taskforce VMBO.
- Vrielink, S., Hogeling, L., & Brukx, D. (2008). *Werving van leraren*. SBO: Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Den Haag: WRR.

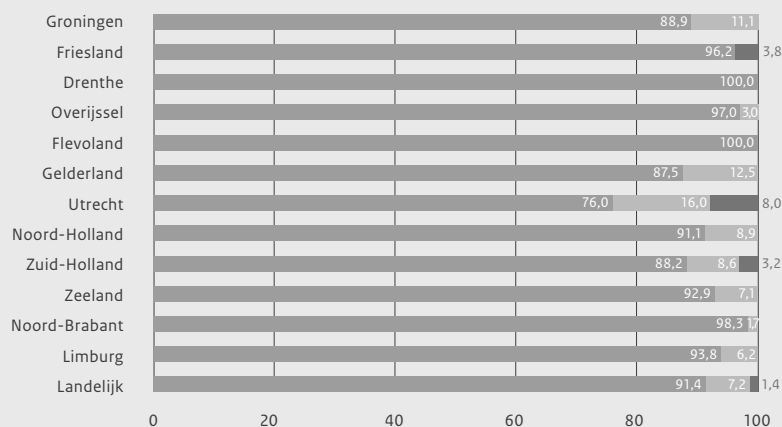
Bijlage

Tabel 1

Aantallen scholen, personeelsleden en leerlingen in 2008

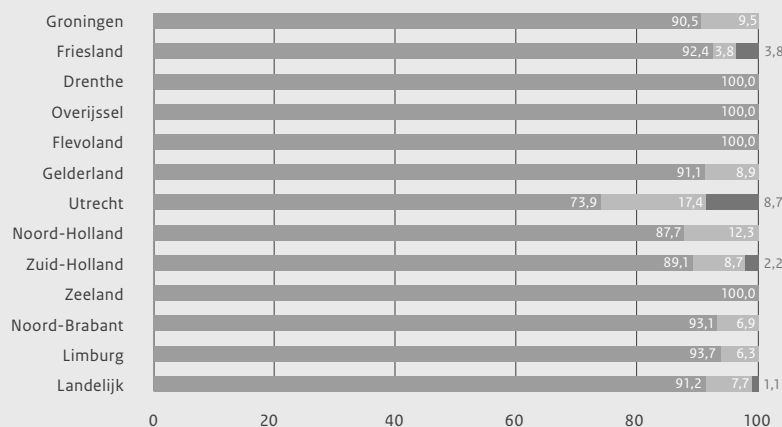
Aantal scholen	647
Aantal personeelsleden in fte's x 1.000	86,4
Aantal leerlingen (exclusief zorg) x 1.000	788,8
Aantal leerlingen in lwoo en praktijkonderwijs x 1.000	111,3

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009


Figuur 1a
Toezichtarrangementen basisberoeps-gerichte leerweg vmbo naar provincie (in percentages, n=438)

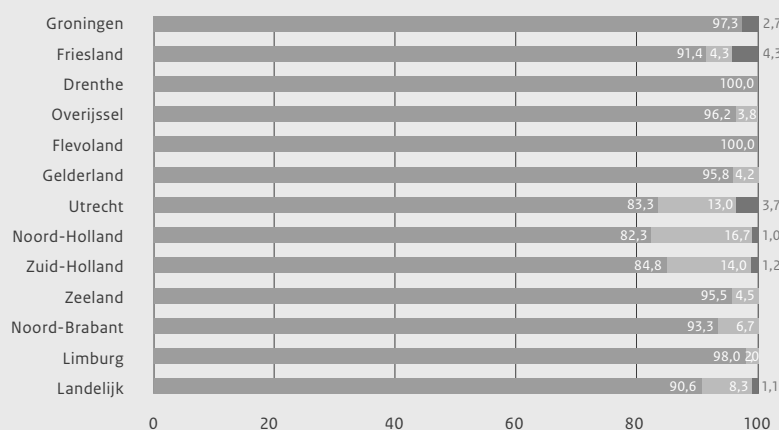
■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009


Figuur 1b
Toezichtarrangementen kaderberoeps-gerichte leerweg vmbo naar provincie (in percentages, n=439)

■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

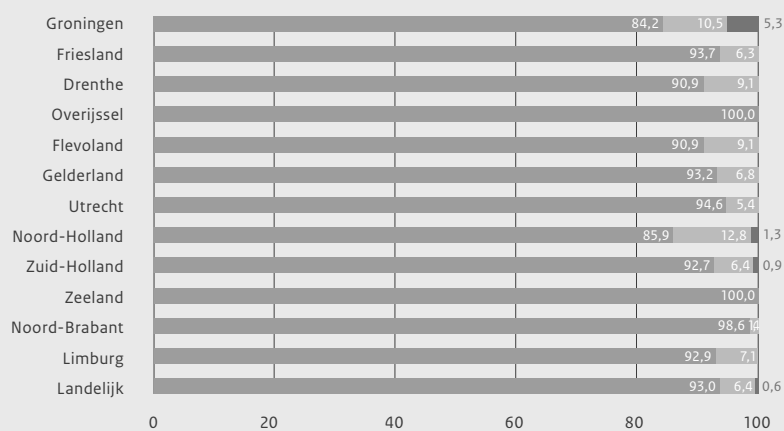


Figuur 1c

**Toezichtarrangementen gemengde/
theoretische leerweg vmbo naar provincie
(in percentages, n=776)**

■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

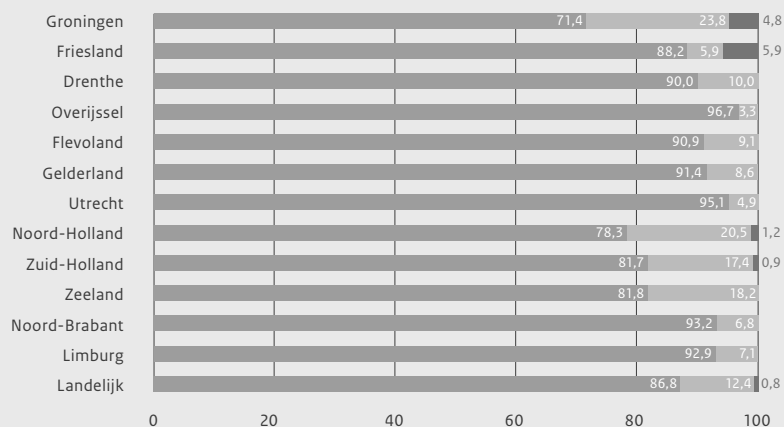


Figuur 1d

**Toezichtarrangementen havo naar
provincie (in percentages, n=480)**

■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009



Figuur 1e

**Toezichtarrangementen vwo naar provincie
(in percentages, n=498)**

■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Tabel 2

Meerjarenoverzicht percentage schoolsoorten voortgezet onderwijs dat voldoende is beoordeeld op de indicatoren uit het waarderingskader

	2008 (n=186)	2009 (n=165)
Kwaliteitszorg		
De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten	78	77
De school evalueert systematisch de kwaliteit van het leren en onderwijzen	67	75
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten	84	80
De school borgt de kwaliteit van leren en onderwijzen	56	61
De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten	87	89
Leerstofaanbod		
Het leerstofaanbod in de onderbouw voldoet aan de wettelijk vereisten	99	99
Het leerstofaanbod in de bovenbouw is dekkend voor de examenprogramma's	100	99
Het leerstofaanbod maakt afstemming mogelijk op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen	90	93
Tijd		
De uitval van geplande onderwijsactiviteiten blijft beperkt	90	93
Het ongeoorloofd verzuim van leerlingen is beperkt	98	100
De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd	83	90
Pedagogisch-didactisch handelen		
De leraren zorgen ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en met leraren omgaan	99	99
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer	89	94
De leraren leggen duidelijk uit	98	99
De leraren stemmen hun didactisch handelen af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen	45	44
Actieve en zelfstandige rol leerlingen		
De leerlingen krijgen te maken met activerende werkvormen	57	62
Respectvolle en veilige omgeving		
De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel	97	98
Zorg en begeleiding		
De school gebruikt een samenhangend systeem voor het volgen van de ontwikkeling van de leerlingen	93	96
Op basis van analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school de aard van de zorg die leerlingen nodig hebben	94	94
De school voert de zorg planmatig uit	77	83

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Hoofdstuk 4

Speciaal onderwijs en regionale expertisecentra

4.1	Toezichtarrangementen	89
4.2	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 1	91
4.3	Leerlingen met een cluster 1-indicatie in het regulier onderwijs	92
4.4	Kwaliteitsverbetering scholen clusters 3 en 4	96
4.5	Indicatiestellingen	96
4.6	Wachtlijsten	98
4.7	Vermindering van onderwijstijd	100
4.8	Nabeschouwing	101

Samenvatting

De kwaliteit verbetert Van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs heeft 70,4 procent een basisarrangement. Bijna 30 procent staat onder verscherpt toezicht. Dat is in verhouding tot andere onderwijssectoren een zeer hoog percentage, hoewel het voor deze sector een verbetering is. Er zijn nu tien zeer zwakke scholen, vorig jaar waren dat er negentien. De elf zeer zwakke regionale expertisecentra, een derde van het totaal aantal rec's, herstellen zich soms sneller dan verwacht. De commissies voor de indicatiestelling bij deze expertisecentra voldoen inmiddels aan de norm voor het minimumpercentage juiste besluiten. De kwaliteit van het onderwijs aan visueel gehandicapten (cluster 1) is verbeterd, al heeft de inspectie twee van de negen scholen als zwak beoordeeld. Twee jaar geleden zag de inspectie op scholen in de clusters 3 en 4 veel tekortkomingen, maar dat is nu ten goede veranderd. Toch zijn de leerlingenzorg en de afstemming op leerlingen vaak nog onvoldoende ontwikkeld.

Kwaliteit plannen onvoldoende In de afgelopen drie jaren onderzocht de inspectie de kwaliteit van handelings- en begeleidingsplannen voor leerlingen met een indicatie voor cluster 2, 3 en 4 die in het regulier onderwijs zitten. De meeste plannen zijn geen betekenisvolle sturings- en verantwoordingsdocumenten. Dit jaar blijkt de kwaliteit van plannen voor leerlingen met een indicatie voor cluster 1 in het regulier onderwijs ook slecht. Daar komt bij dat scholen de ouders minimaal betrekken bij het onderwijs. Voor een deel van de leerlingen ontbreekt het plan in het geheel.

Relatief minder rugzakleerlingen Ouders van leerlingen met een indicatie voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, kiezen steeds minder voor een plaats in het regulier onderwijs (rugzak). Ze kiezen in toenemende mate, al dan niet vrijwillig, voor een plaats in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dit vraagt om nader onderzoek naar de oorzaken.

Sekseverschillen Op 1 augustus 2009 hebben 108.995 leerlingen een indicatie voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, 5.653 meer dan een jaar eerder. Veel meer jongens dan meisjes krijgen een indicatie, maar de verhouding verschilt: in cluster 4 (leerlingen met gedragsproblemen) is 82 procent van de indicaties voor jongens, in cluster 2 (dove en slechthorende leerlingen) 62 procent.

Veel ontheffingen van onderwijstijd Nogal wat leerlingen krijgen te weinig onderwijstijd, meestal omdat tijd besteed wordt aan therapie of behandeling in relatie tot hun handicap. Het komt ook voor dat de volledige schooltijd van leerlingen te veel vraagt. Daarbij gaat het vooral om jonge leerlingen.

4.1 Toezichtarrangementen

Risicoanalyse Jaarlijks voert de inspectie per school voor (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en per regionaal expertisecentrum (rec) een risicoanalyse uit. Omdat opbrengstgegevens in deze sector nog ontbreken, kijkt de inspectie bij scholen naar informatie over de kwaliteit van het systeem van leerlingenzorg, jaarstukken en signalen. Bij de rec's beoordeelt de inspectie de drie wettelijke taken en de naleving van wettelijke voorschriften bij indicatiestelling (Inspectie van het Onderwijs, 2009). De drie wettelijke taken zijn: het in stand houden van een onafhankelijke commissie voor de indicatiestelling (cvi), het ondersteunen van ouders bij de indicatiestelling en het zoeken van een passende school, en het coördineren van de ambulante begeleiding voor leerlingen met een indicatie voor het (v)so die in het regulier onderwijs zitten (rugzakleerlingen).

Toezichtarrangementen Wijst de risicoanalyse op mogelijke tekortkomingen, dan spreekt de inspectie daarover met het bevoegd gezag en zo nodig volgt onderzoek op de school of het rec. Daarna stelt de inspectie aan de hand van beslisregels een toezichtarrangement vast:

- basistoezicht: de kwaliteit is voldoende;
- aangepast toezicht onderwijskwaliteit: er is sprake van een zwakke school;
- aangepast toezicht zeer zwakke onderwijskwaliteit: er is sprake van een zeer zwakke school of een zeer zwak rec.

Tabel 4.1a geeft een overzicht van toezichtarrangementen voor (v)so-scholen per cluster. De inspectie verstaat onder scholen ook locaties die als zelfstandige onderwijskundige eenheden gezien moeten worden, vandaar dat sprake is van bijna zeshonderd arrangementen. Enkele algemene gegevens over het (voortgezet) speciaal onderwijs staan in de bijlage van dit hoofdstuk (tabel 1).

Tabel 4.1a

Toezichtarrangementen (voortgezet) speciaal onderwijs op 1 januari 2010, per cluster (n=599 scholen/locaties), in percentages

Toezichtarrangement	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Totaal
Basis	77,8	61,8	80,8	63,2	70,4
Zwak	22,2	37	18,3	34,2	27,9
Zeer zwak	0	1,2	0,9	2,6	1,7
Totaal	100	100	100	100	100

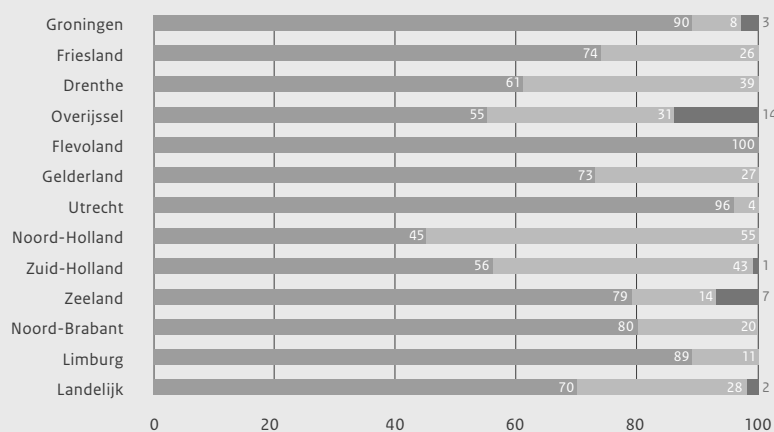
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Een derde zwak of zeer zwak Van de scholen heeft 70,4 procent basistoezicht, een veel lager percentage dan in andere sectoren. In het (v)so betekent dat dat de school een voldoende functionerend systeem van leerlingenzorg heeft en dat geen ernstige tekortkomingen bij de inspectie bekend zijn. Verder is 27,9 procent van de scholen zwak en 1,7 procent zeer zwak. Het percentage zwakke scholen is veel hoger dan in andere sectoren. De zwakke scholen zitten relatief vaak in cluster 2 en 4, de zeer zwakke in cluster 4.

Hoewel deze percentages veel te hoog zijn, constateert de inspectie vooruitgang in het (v)so. Enkele jaren geleden was de helft van de scholen zwak of zeer zwak. Het afgelopen jaar is het aantal zeer zwakke scholen teruggelopen van negentien naar tien.

Verschillen tussen categorieën scholen

Provincies De zwakke en zeer zwakke scholen zijn niet gelijkmatig over provincies en stedelijke gebieden verdeeld. Ze komen het meest voor in Noord-Holland, Zuid-Holland, Drenthe en Overijssel (figuur 4.1a).



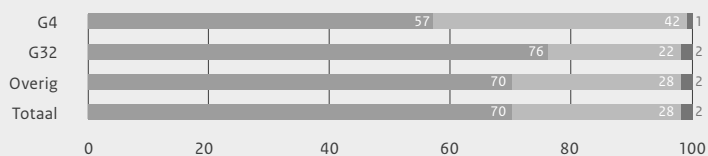
Figuur 4.1a

Toezichtarrangementen naar provincie op 1 januari 2010 (n=599), in percentages

■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Vier grote steden Van de 89 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (G4) zijn er 37 als zwak of zeer zwak beoordeeld (figuur 4.1b). Ook reguliere basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs in de G4 beoordeelt de inspectie vaker als zwak of zeer zwak (zie hoofdstukken 2 en 3).



Figuur 4.1b

Toezichtarrangementen naar mate van verstedelijking op 1 januari 2010 (n=599), in percentages

■ Basis ■ Zwak ■ Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Zeer zwakke rec's

Geen heldere doelen In 2003 is een landelijk dekkend netwerk gevormd van rec's, samenwerkingsverbanden van besturen van scholen voor (v)so. De inspectie plaatste in 2008 11 van de 33 rec's onder verscherpt toezicht, omdat ze hun wettelijke taken niet adequaat uitvoerden: twee in cluster 2, vier in cluster 3 en vijf in cluster 4 (Inspectie van het Onderwijs, 2009). De inspectie volgde in 2009 via gesprekken en rapportages de voortgang van verbetertrajecten die de zeer

zwakke rec's hebben ingezet. Alle rec's werken aan het opheffen van tekortkomingen, maar hebben nog onvoldoende inzicht in concrete opbrengsten van hun activiteiten. Na ruim een jaar is bij de meeste rec's nog steeds onvoldoende zichtbaar welke concrete verbeterdoelen besturen stellen en op basis van welke informatie besturen vaststellen of doelen op tussentijdse evaluatiemomenten bereikt zijn. De besturen ontbreekt het hierdoor aan aangrijpingspunten voor een functioneel intern toezicht.

De inspectie ziet met name positieve ontwikkelingen bij rec's die hun problemen willen oplossen door een ontvlechting in twee kamers of door fusie met een ander rec. Deze rec's hebben mogelijk het maximaal toegestane traject van twee jaar voor verbetering niet volledig nodig.

Commissies voor de indicatiestelling

Norm is gehaald Rec's moeten een onafhankelijke commissie voor de indicatiestelling (cvi) in stand houden. Tijdens voortgangsbezoeken bij de elf zeer zwakke rec's beoordeelde de inspectie het functioneren van die commissies op basis van dossieranalyses en digitale protocollen. Alle commissies voldoen aan de norm voor het afgeven van indicaties, dat wil zeggen dat in meer dan 80 procent van de dossiers juiste besluiten zijn genomen. De commissies hebben echter moeite om te voldoen aan de wettelijke voorschriften rond de organisatorische en administratieve aspecten van de indicatiestelling (volledigheid van dossiers, gebruik van het digitale protocol, naleven van voorschriften Algemene wet bestuursrecht). De inspectie heeft de rec's opdracht tot herstel gegeven (dat in 2010 gerealiseerd moet zijn) en treedt hierin zonedig handhavend op.

4.2 De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 1

Cluster 1 heeft drie landelijke onderwijsinstellingen met negen verschillende locaties, waar ruim 750 leerlingen onderwijs volgen. Een veel grotere groep zit met ambulante begeleiding in het regulier basisonderwijs (zie 4.3). De inspectie onderzocht de kwaliteit van het onderwijs in cluster 1, waar scholen onderwijs geven aan leerlingen met een visuele beperking. Twee van de negen locaties zijn als zwak beoordeeld.

Leerlingenzorg meestal in orde Het systeem van leerlingenzorg is overwegend voldoende (zie bijlage, tabel 2). Alle locaties hebben handelingsplannen en stellen die in overeenstemming met ouders op. De meeste locaties volgen systematisch de vorderingen van hun leerlingen. Soms bepalen locaties de beginsituatie van leerlingen bij toelating niet en bij vier locaties (van één instelling) evalueert de commissie voor de begeleiding de handelingsplannen niet. De handelingsplannen zijn op vrijwel alle locaties voldoende functioneel, dat wil zeggen dat leerinhouden overeenkomen met afspraken in de plannen.

Weinig afstemming op leerlingen Het leerstofaanbod voor schoolse vakken is overal in orde, biedt voldoende mogelijkheden om in te spelen op verschillen tussen leerlingen en sluit voldoende aan op uitstroomperspectieven. Vrijwel overal gebruiken leraren de onderwijstijd efficiënt, maar de afstemming van onderwijstijd op onderwijsbehoeften van leerlingen laat te wensen over. De kwaliteit van het (ortho)pedagogisch handelen is overal voldoende of zelfs

goed, maar het (ortho)didactisch handelen is bij een derde van de locaties onvoldoende afgestemd op de leerlingen. Het schoolklimaat is op alle locaties voldoende.

Evaluatie opbrengsten schiet tekort De kwaliteitszorg is op instellingsniveau nog niet altijd als een cyclisch proces ingericht. Twee van de drie instellingen evalueren de kwaliteit van opbrengsten bij leerlingen bijvoorbeeld niet. Wel werken alle instellingen planmatig aan verbeteractiviteiten en is de kwaliteit van leren en onderwijzen voldoende geborgd (zie bijlage, tabel 1).

Verbetering op onderdelen De inspectie rapporteerde in het verleden meerdere malen over problemen bij het leerstofaanbod, de leertijd en de leerlingenzorg in cluster 1, terwijl het pedagogisch en didactisch handelen vaak in orde was. Op onderdelen is dus sprake van kwaliteitsverbetering. Een vergelijking in de tijd op indicatorniveau is niet mogelijk, omdat de waarderingskaders gewijzigd zijn.

4.3 Leerlingen met een cluster 1-indicatie in het regulier onderwijs

Onderzoek De inspectie onderzocht het onderwijs aan leerlingen die met een cluster 1-indicatie in het regulier onderwijs zitten. Dat gebeurde eerder al voor leerlingen uit cluster 2, 3 en 4. Er zitten twaalfhonderd leerlingen met een cluster 1-indicatie in het basisonderwijs en 670 in het voortgezet onderwijs. Zij krijgen ambulante begeleiding vanuit cluster 1-instellingen. De inspectie analyseerde van een willekeurige groep leerlingen de handelingsplannen (214 uit het basisonderwijs, 108 uit het voortgezet onderwijs) en begeleidingsplannen (200 respectievelijk 109). In het basisonderwijs zijn 92 lessen geobserveerd, in het voortgezet onderwijs 59.

Kwaliteit van handelingsplannen

Ontbrekende plannen Leerlingen met een indicatie voor cluster 1 kunnen naar het regulier onderwijs als hun ouders dat willen en als een school hen accepteert. De school is wettelijk verplicht om in overleg met ouders ieder schooljaar een handelingsplan op te stellen. Een commissie indiceert leerlingen voor ambulante begeleiding en kan een begin maken met het handelingsplan. Toch heeft 12 procent van de leerlingen in het basisonderwijs en ruim een kwart van de leerlingen in het voortgezet onderwijs geen handelingsplan.

Onvoldoende kwaliteit van plannen De handelingsplannen hebben bijna allemaal onvoldoende kwaliteit en zijn daardoor onbruikbaar als sturingsdocument. Minder dan een derde van de plannen bevat informatie over de beginsituatie van leerlingen en als die er wel is, gaat het vrijwel alleen over fysieke belemmeringen. Doelen zijn zelden beschreven en zeker niet 'smart' geformuleerd. In ongeveer de helft van de handelingsplannen in het basisonderwijs staat een concrete aanpak, in het voortgezet onderwijs is dat in nauwelijks 20 procent van de plannen het geval. Ook de evaluatie is doorgaans gebrekkig beschreven (tabel 4.3a).

Tabel 4.3a

Percentage handelingsplannen van cluster 1-leerlingen in het regulier basisonderwijs en voortgezet onderwijs dat als voldoende beoordeeld is op 1 januari 2010

	Basis- onderwijs (n=214)	Voortgezet onderwijs (n=108)
Gegevens over de beginsituatie		
Cognitieve mogelijkheden/IQ	9	15
Niveau kennis en vaardigheden cognitief	24	7
Informatie over sociaal-emotioneel functioneren	8	5
Niveau kennis en vaardigheden sociaal-emotioneel	14	22
Informatie over fysieke belemmeringen/mogelijkheden	28	34
Smart geformuleerde doelen voor:		
• Alle schoolse vakken	6	12
• Minimaal Nederlandse taal en rekenen/wiskunde	14	3
• Emotionele ontwikkeling	6	5
• Sociale vaardigheden	6	8
Gekozen aanpak		
Methoden, materialen, oefeningen, opdrachten	42	20
(Ortho)pedagogisch handelen leraar	14	14
(Ortho)didactisch handelen leraar	23	12
Organisatie, frequentie, duur van de specifieke hulp	50	18
Evaluatie van het handelingsplan		
Wijze waarop doelen worden geëvalueerd	25	12
Moment van evaluatie	43	25
Personen die bij evaluatie betrokken zijn	31	33
Afspraken over evaluatie plan met ouders	6	14
Verantwoording van faciliteiten		
Formatieve faciliteiten	5	5
Financiële faciliteiten	26	23
Overige onderwerpen		
Inzet externe deskundigen	10	6
Inzet interne deskundigen	13	14
Handtekening ouders	46	62

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Onvoldoende overleg met ouders Volgens de wet moeten scholen handelingsplannen in overeenstemming met ouders vaststellen. In het basisonderwijs is minder dan de helft van de handelingsplannen door de ouders ondertekend en zijn er nauwelijks afspraken met hen gemaakt over de evaluatie van plannen. In het voortgezet onderwijs is het beeld iets gunstiger.

Verantwoording onvoldoende De handelingsplannen hebben als verantwoordingsdocument weinig betekenis. Ze vermelden bijna nooit hoe scholen de extra personeelsformatie en de inzet van interne en externe deskundigen inzetten. Slechts een kwart van de plannen verantwoordt de financiële faciliteiten.

Kwaliteit begeleidingsplannen

Begeleidingsplannen niet concreet Reguliere scholen die geïndiceerde leerlingen opvangen, hebben recht op ambulante begeleiding vanuit cluster 1. Afspraken tussen school en begeleider staan vaak in een begeleidingsplan. Dit plan is niet wettelijk verplicht, maar voor 81 procent van de leerlingen in het basisonderwijs en voor 71 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs is een begeleidingsplan aanwezig. De plannen geven scholen onvoldoende houvast: hooguit een kwart (basisonderwijs) of een derde (voortgezet onderwijs) bevat concrete doelen.

Functie begeleidingsplan Regelmatig zijn pedagogische of didactische aanwijzingen te vinden in begeleidingsplannen, soms wordt de inzet van faciliteiten verantwoord of ondertekenen ouders de plannen. In de niet-verplichte begeleidingsplannen staat dan wat in de wettelijk verplichte handelingsplannen moet staan. Cluster 1 had al ambulante begeleiding ruim voor de invoering van de rugzakregeling in de overige clusters. Mogelijk is het historisch zo gegroeid dat gespecialiseerde ambulante begeleiders soms begeleidingsplannen opstellen die eigenlijk meer op handelingsplannen lijken.

Vergelijking met andere clusters In de afgelopen jaren onderzocht de inspectie de kwaliteit van handelings- en begeleidingsplannen van rugzakleerlingen uit de clusters 2, 3 en 4. Ook daar zijn de plannen geen betekenisvolle sturings- en verantwoordingsdocumenten, maar er zijn wel verschillen. De plannen van cluster 4 bevatten vaak minimale informatie, de plannen van cluster 3 zijn informatiever, bevatten vaker toetsbare doelen, beschrijven methoden en materialen beter en besteden meer aandacht aan evaluatie. Ook de faciliteiten zijn beter verantwoord. De plannen van cluster 2 zijn weer beter dan die van de clusters 3 en 4, maar de plannen van cluster 1 steken hier ongunstig bij af.

Geobserveerde lessen

Lessen op hoofdlijnen voldoende De inspectie is redelijk tevreden over de kwaliteit van lessen aan leerlingen in cluster 1 op reguliere scholen (tabel 4.3b). De lessen in het basisonderwijs zijn overigens beter dan die in het voortgezet onderwijs. Leraren gaan respectvol met leerlingen om en handhaven gedragsregels, leggen duidelijk uit en realiseren een taakgerichte werksfeer. De leerlingen in het basisonderwijs zijn meer betrokken bij wat er in de lessen aan de orde is dan de leerlingen in het voortgezet onderwijs. In beide sectoren houden leraren wat de afstemming van onderwijstijd betreft onvoldoende rekening met individuele leerlingen.

Tabel 4.3b

Kwaliteit van lessen aan geïndiceerde leerlingen cluster 1 in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs op 1 januari 2010 (percentages voldoende)

	Basis- onderwijs (n=92)	Voortgezet onderwijs (n=59)
Overeenkomstig de handelingsplanning		
Leerinhouden komen overeen	64	47
Leertijd komt overeen	46	43
(Ortho)pedagogisch handelen komt overeen	66	43
(Ortho)didactisch handelen komt overeen	57	42
Inzet middelen en materialen komt overeen	71	57
Leertijd		
De school stemt tijd af op (individuele) leerlingen	74	64
(Ortho)pedagogisch handelen		
De leraar gaat op een respectvolle wijze met de clusterleerling om	99	95
De leraar zorgt dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar omgaan	99	89
De leraar handhaaft gedragsregels	100	80
De leraar stemt (ortho)pedagogisch handelen af op de onderwijsbehoeften van de clusterleerling	87	67
(Ortho)didactisch handelen		
De leraar legt duidelijk uit	88	69
De leraar realiseert een taakgerichte werksfeer	97	67
De leraar bewerkstelligt dat de clusterleerling bij de onderwijsactiviteiten betrokken is	92	66
De leraar stemt de instructie en verwerking af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen	69	53
Actieve en zelfstandige rol leerlingen		
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten	90	51

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Handelingsplan niet functioneel De beoordelingen wat de inzet van het handelingsplan betreft zijn ongunstiger. Leraren in het basisonderwijs handelen slechts in ongeveer 60 procent van de lessen in overeenstemming met het handelingsplan, in het voortgezet onderwijs ligt dat percentage nog lager.

Ontwikkelingsperspectieven De inspectie gaat ervan uit dat scholen voor geïndiceerde leerlingen een ontwikkelingsperspectief vaststellen en regelmatig controleren of leerlingen voldoende vorderingen maken. Basisscholen bepalen bijna nooit een ontwikkelingsperspectief,

maar scholen voor voortgezet onderwijs doen dit in twee derde van de gevallen wel. Dat is ook eenvoudiger, omdat zij kunnen verwijzen naar de diploma's die leerlingen kunnen halen.

4.4 Kwaliteitsverbetering scholen clusters 3 en 4

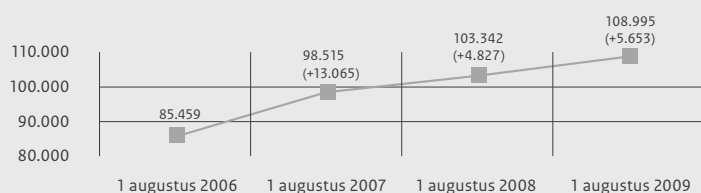
Nieuwe ronde clusters 3 en 4 Met het onderzoek bij cluster 1 is een reeks onderzoeken afgerond waarbij de inspectie ieder jaar één cluster onderzocht. Scholen waar de inspectie tekortkomingen vaststelt, worden opnieuw onderzocht. Dat gebeurde inmiddels met de zwakke scholen uit de clusters 3 en 4 (zie bijlage, tabel 3).

Onvoldoende evaluatie van resultaten De kwaliteit van het onderwijs in de clusters 3 en 4 is duidelijk toegenomen. Desondanks zijn de beoordelingen op een aantal indicatoren nog vaak onvoldoende. Zo is weliswaar het evalueren van handelingsplannen, ofwel het vaststellen van resultaten van het onderwijs, verbeterd, maar een grote meerderheid van de scholen doet dit nog steeds niet voldoende. Het volgen van de leerlingontwikkeling is in cluster 4 onveranderd en daardoor nog steeds op minder dan de helft van de scholen voldoende. Nog steeds slaagt maar een derde van de scholen erin de leertijd af te stemmen op de onderwijsbehoeften van leerlingen.

4.5 Indicatiestellingen

Leerlingen hebben een indicatie nodig voor het (v)so. Per rec beoordeelt een onafhankelijke commissie voor de indicatiestelling op basis van landelijke criteria of een leerling zo'n indicatie krijgt. De indicatie geeft recht op inschrijving aan een school voor (v)so, maar kan ook verzilverd worden in het reguliere onderwijs in de vorm van een leerlinggebonden budget of rugzak. Cluster 1 kent geen landelijke indicatiestelling. Instellingen uit cluster 1 verzorgen wel ambulante begeleiding in het regulier onderwijs.

Groei geldige indicaties Op 1 augustus 2009 hebben 108.995 leerlingen een geldige indicatie, een stijging van 5.653 ten opzichte van een jaar eerder (figuur 4.5a).



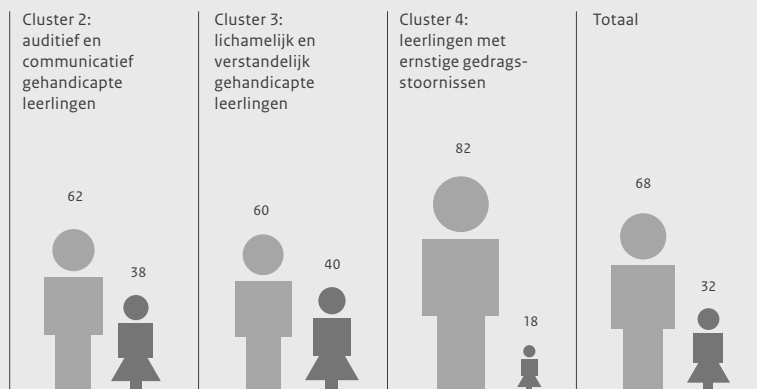
Figuur 4.5a

Groei van het aantal leerlingen met een indicatie voor het (voortgezet) speciaal onderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009; Cfi, 2009

Meeste indicaties voor jongens De verhouding tussen het aantal geïndiceerde jongens en meisjes is al jarenlang onevenwichtig, waarbij de jongens met 68 procent van het totaal aantal indicaties in de meerderheid zijn (figuur 4.5b). Er zijn aanzienlijke verschillen tussen clusters.

In cluster 2 en 3 bestaat ongeveer twee derde van de geïndiceerde leerlingen uit jongens, in cluster 4 ruim 80 procent.



Figuur 4.5b

Percentage jongens en meisjes met een indicatie voor het speciaal onderwijs, per cluster (n=108.995)

Jongens
Meisjes

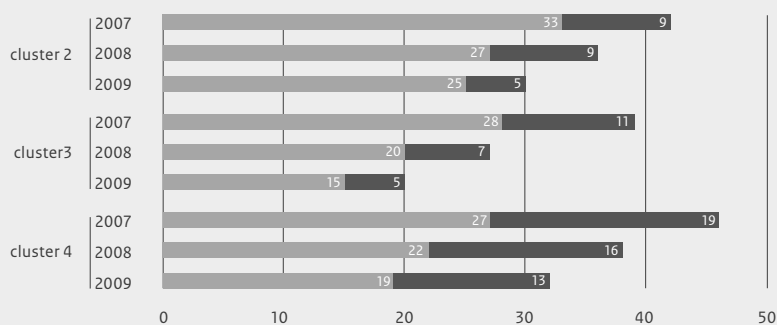
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009; Cf, 2009

Geen nieuw verschijnsel Deze verhoudingen zijn, over meerdere jaren gezien, vrijwel stabiel. De verhouding jongens:meisjes in cluster 4 is nu 4:1 en dit was in 1991/1992 ook al zo. Nog wat eerder was die verhouding zelfs 5:1 (Meijnen, 1987); sindsdien zijn dus relatief gezien iets meer meisjes in cluster 4 ingestroomd. Regelmatig wordt gezegd dat het regulier onderwijs veel meer jongens dan meisjes uitstoot vanwege gedragsproblemen die vroeger heel normaal werden gevonden. Dat zou, zo is de veronderstelling, kunnen liggen aan de feminisering van het onderwijs. Deze cijfers ondersteunen die aannames niet.

Verskillende groepen Er zijn significante verschillen tussen cluster 4-geïndiceerde leerlingen met een rugzak en cluster 4-leerlingen in het (v)so (Stoutjesdijk en Scholte, 2009; Drost en Bijstra, 2008). Het gemiddelde IQ van leerlingen in cluster 4 van het (v)so is significant lager dan het IQ van rugzakleerlingen en hun leerachterstand is groter. Ook hebben leerlingen op cluster 4-scholen vaker meerdere stoornissen. Wereldwijd is een toename te zien van als autistisch geïndiceerde kinderen, maar dit blijkt vooral het gevolg van een verruiming van het begrip en een betere diagnose (Minne, Webbink en Van der Wiel, 2009).

Regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs

Procentuele afname rugzakleerlingen Het percentage geïndiceerde leerlingen dat met een rugzak in het regulier onderwijs zit, neemt af; het percentage dat in het (v)so zit, groeit. De trend is bij leerlingen ouder dan dertien jaar sterker dan bij jongere leerlingen (figuur 4.5c).

**Figuur 4.5c**

Percentage rugzakleerlingen per cluster, naar leeftijd (n=108.995)

■ jonger dan 13
■ ouder dan 13

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009; CfI, 2009

Oorzaken onbekend Van de cluster 3-geïndiceerde leerlingen zit 20 procent in 2008/2009 met een rugzak in het regulier onderwijs. Dat percentage was veel hoger. In cluster 4 zit in 2008/2009 een derde van de leerlingen in het regulier onderwijs met een rugzak, twee jaar eerder was dat nog 46 procent. Ook in cluster 2 is deze trend zichtbaar. Dit kan betekenen dat het regulier onderwijs de problematiek van geïndiceerde leerlingen als zwaarder ervaart of minder bereid is leerlingen op te vangen. Het kan ook zijn dat deze ontwikkelingen, gezien de patronen in de groep ouder dan dertien jaar, wijzen op uitgesteld verwijzen: basisscholen kunnen de problematiek van leerlingen nog aan, maar bij de overgang naar het voortgezet onderwijs stromen ze alsnog door naar het vso. In het kader van Passend onderwijs is nader onderzoek naar de oorzaken gewenst.

4.6 Wachtlijsten

Verskillende typen De inspectie onderzocht de omvang van wachtlijsten in het (v)so in 2009 opnieuw. Er zijn drie soorten wachtlijsten:

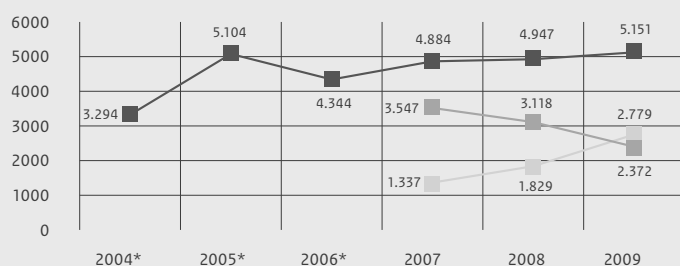
- **aanmeldingslijsten:** de indicatieaanvraag van een leerling is ontvangen, maar de aanvraag is nog niet in behandeling genomen door een commissie voor de indicatiestelling;
- **onderzoeklijsten:** het dossier van een leerling is in behandeling genomen, maar er is nog geen indicatiebesluit;
- **plaatsingslijsten:** er is een indicatiebesluit en de leerling is aangemeld bij een school voor (v)so, maar kan daar nog niet terecht.

Ouders en scholen ervaren het aanvragen van een indicatie vaak als een bureaucratisch en tijdrovend proces (Ledoux, Karsten, Breetvelt, Emmelot, Heim en Zoontjes, 2007; OCW, 2009). Bovendien zijn ingewikkelde procedures nodig voor het nemen van indicatiebesluiten. Daarbij zorgt de samenwerking tussen zorginstellingen en scholen regelmatig voor wachttijden, omdat de uitwisseling van informatie niet altijd voortvarend verloopt (Smeets en Wester, 2009).

Aanmeldings- en onderzoeklijsten

Stijging onderzoeklijsten Op 16 januari 2009 staan 2.372 leerlingen op aanmeldingslijsten, 746 minder dan het jaar ervoor. Daarentegen staan 2.779 leerlingen op onderzoeklijsten, een stijging met 950 ten opzichte van het voorgaande jaar (figuur 4.6a). Er wachten dus meer

leerlingen op een indicatiebesluit. In 84 procent van de gevallen is uiteindelijk een indicatiebesluit genomen binnen de wettelijke termijnen (AWB, artikel 4.13, lid 1 en 2). Maar zelfs in november 2009 hebben 362 leerlingen nog steeds geen indicatiebesluit ontvangen. De inspectie geeft in zulke gevallen besturen de opdracht tot onmiddellijk herstel.


Figuur 4.6a

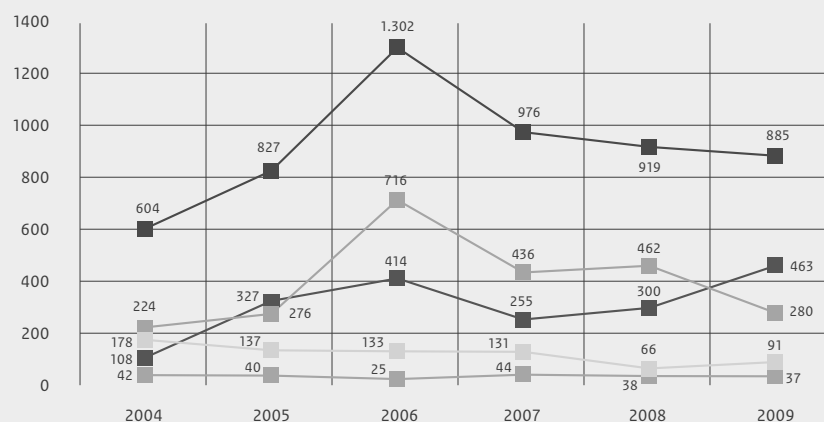
Aantal leerlingen op aanmeldings- en onderzoeklijsten

■ Aanmeldingslijsten
■ Onderzoeklijsten
■ Totaal

* Van de jaren 2004 t/m 2006 is alleen de totale omvang bekend.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Plaatsingslijsten

Meer wachtende leerlingen in cluster 4 Op 16 januari 2009 staan 885 leerlingen op plaatsingslijsten voor 68 scholen. Ze hebben al een positieve beschikking én zijn aangemeld bij een school voor (v)so, maar kunnen daar nog niet terecht en krijgen dus niet het onderwijs dat ze nodig hebben. De plaatsingslijsten zijn in 2009 minder omvangrijk dan de voorgaande drie jaren, alleen in cluster 3 is sprake van een lichte stijging ten opzichte van 2008. Deze stijging betreft leerlingen jonger dan dertien jaar (figuur 4.6b). Cluster 1 en 2 hebben nauwelijks leerlingen op plaatsingslijsten. Het meest zorgwekkend is de situatie in cluster 4. Het aantal wachtende leerlingen jonger dan dertien jaar neemt af, maar het aantal leerlingen dat wacht op een plaats in het voortgezet speciaal onderwijs neemt juist toe. Een door scholen vaak genoemde oorzaak van plaatsingslijsten is de toestroom van leerlingen uit het (speciaal) basisonderwijs.


Figuur 4.6b

Meerjarenoverzicht aantal leerlingen op plaatsingslijsten, per cluster, so en vso

■ vso cluster 3
■ so cluster 3
■ vso cluster 4
■ so cluster 4
■ Totaal

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Maatregelen De meeste scholen zeggen maatregelen genomen te hebben, zoals het verhogen van de maximale groepsgrootte boven de N-factor en het direct plaatsen van geïndiceerde leerlingen. De N-factor is de door het ministerie van OCW ten behoeve van de bekostiging

vastgestelde groepsgrootte. Scholen zijn vrij in het bepalen van de groepsgrootte, mits de kwaliteit van het onderwijs voldoende is. Van de 68 scholen met een plaatsingslijst heeft ruim een vijfde geen maatregelen genomen om de plaatsingslijsten te voorkomen. De inspectie vindt dit zorgelijk, want passende maatregelen hadden tot minder problemen voor leerlingen kunnen leiden.

Thuiszitters

Landelijk 2.500 thuiszitters Thuiszitters zijn leerplichtige leerlingen die gedurende ten minste vier aaneengesloten weken geen enkele vorm van onderwijs krijgen. In opdracht van het ministerie van OCW inventariseert Ingrado, de vereniging van leerplichtambtenaren, de thuiszitters. Aan het meest recente onderzoek over 2008/2009 deden 243 gemeenten mee, 55 procent van het totaal (Van Eekelen, 2009). Het aantal thuiszitters wordt geschat op 2.500 en hiervan heeft 84 procent de leeftijd voor het voortgezet onderwijs. Twee derde van de thuiszitters is jongen. Na gemiddeld vier maanden gaan thuiszitters meestal weer naar school.

Aantal thuiszitters in (v)so De inspectie heeft de thuiszitters binnen de potentiële doelgroep van het (v)so geïnventariseerd op de peildatum 16 januari 2009. Scholen en rec's hebben 92 thuiszitters doorgegeven, een iets lager aantal dan vorig jaar. Een derde van deze leerlingen staat op een wachtlijst. De andere thuiszitters gingen al naar het (v)so, maar zijn bijvoorbeeld verwijderd (tabel 4.6a).

Tabel 4.6a

Meerjarenoverzicht aantal thuiszitters

Jaar	Aantal thuiszitters		
	Op een wachtlijst	Overig	Totaal
2004	98	88	186
2005	48	46	94
2006	73	46	119
2007	50	38	88
2008	36	61	97
2009	33	59	92

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

4.7 Vermindering van onderwijstijd

Afwijkingen mogen De Wet op de expertisecentra (WEC) regelt dat leerlingen van vier tot en met twaalf jaar in acht schooljaren ten minste 7.520 uren onderwijs krijgen. Leerlingen die ouder zijn dan twaalf jaar krijgen ten minste duizend uren onderwijs per schooljaar. Voor sommige leerlingen kan dit problemen opleveren vanwege hun handicap. De inspectie kan scholen daarom op verzoek van het bevoegd gezag toestaan af te wijken van de voorschriften voor individuele leerlingen (WEC, artikel 12).

Vooraf jonge leerlingen In 2008/2009 gaf de inspectie ongeveer 2.500 keer toestemming voor vermindering van de onderwijstijd. Twee derde van de instemmingsbeschikkingen betreft jongens, hetgeen gezien de sekseverhoudingen in het (v)so voor de hand ligt. Scholen vragen het vaakst vermindering van onderwijstijd voor vier- en vijfjarige leerlingen, die echter ook al minder verplichte uren hebben (880 versus 1.000). Van alle beschikkingen is 18 procent gevraagd voor vierjarige leerlingen en 12 procent voor vijfjarige leerlingen. Bij alle andere leeftijden zijn deze percentages veel lager.

Therapie belangrijkste reden Bijna een kwart van de leerlingen die vermindering van onderwijstijd krijgen, brengt die tijd thuis door, omdat ze op school overbelast zouden raken. Driekwart van de leerlingen voor wie scholen vermindering van onderwijstijd vragen, krijgt onder schooltijd therapie of behandeling. De inspectie heeft er begrip voor dat de belasting voor (jonge) leerlingen te groot wordt als zij naast het minimumaantal uren onderwijs ook zorg in verband met hun handicap nodig hebben. Toch roept de inspectie scholen op therapie- en behandelingsuren in te roosteren buiten de uren voor de basisvakken taal, lezen en rekenen/wiskunde, om te voorkomen dat de leerlingen minder tijd aan deze vakken besteden dan hun leeftijdgenoten in het regulier onderwijs. Veel scholen houden daar rekening mee door in het rooster uren te blokkeren voor therapie.

Niet langer dan een schooljaar De inspectie verleent de instemming voor vermindering van onderwijstijd hooguit tot het eind van het schooljaar. Als het bevoegd gezag in een volgend schooljaar opnieuw vermindering van onderwijstijd nodig vindt, moet opnieuw instemming worden gevraagd. Tijdens schoolbezoeken en bij de beoordeling van aanvragen kan de inspectie inzage vragen in de leerlingdossiers. De inspectie let op de begeleiding op school en op organisatorische en inhoudelijke afspraken met de instelling waar leerlingen verblijven als ze niet op school zijn.

4.8 Nabeschuiving

Meer aandacht voor opbrengsten In opeenvolgende onderwijsverslagen uit de inspectie zorgen over de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Er zijn verbeteringen zichtbaar, maar het verbeterproces verloopt erg traag. De inspectie verwacht desondanks voortzetting van de kwaliteitsontwikkeling, mede ondersteund door het wetsvoorstel kwaliteit (v)so en het geïntensiveerde toezicht op zwakke en zeer zwakke scholen. Het is bemoedigend dat het aantal zeer zwakke scholen hierdoor afneemt. Steeds meer scholen besteden voldoende aandacht aan kwaliteitszorg en ook de toenemende aandacht voor systemen van leerlingenzorg stemt gematigd positief. Er is een meer opbrengstgerichte benadering zichtbaar, waarbij het er om gaat dat scholen hun leerlingen planmatig voorbereiden op vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt of een beschermde woon-, werk- en leefomgeving.

Betere naleving nodig De zorg voor geïndiceerde leerlingen in het regulier onderwijs laat op onderdelen ernstig te wensen over. De naleving van wet- en regelgeving vraagt aandacht: te veel scholen houden zich niet aan regels voor handelingsplanning, waardoor ouders onvoldoende betrokken worden bij het onderwijs aan hun kind.

Bewaken onderwijstijd Nogal wat leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs krijgen minder onderwijstijd dan het wettelijk minimum, omdat scholen om uiteenlopende redenen vermindering van onderwijstijd vragen. Leerlingen die toch al tot de zwakkere groep behoren, hebben onderwijstijd hard nodig om te kunnen presteren. Daarom besteedt de inspectie in de toekomst aandacht aan de naleving van verplichtingen voor onderwijstijd.

Literatuur

- Drost, M., & Bijstra, J. (2008). *Leerlingen in beeld. Een onderzoek naar kenmerken van leerlingen die worden aangemeld voor het cluster 4-onderwijs*. Groningen: Regionaal Expertisecentrum Noord Nederland, cluster 4 (RENN4).
- Eekelen, J.H.A. van (2009). *Oost west – Thuis is het ook niet alles. Thuiszittersonderzoek Ingrado 2008-2009*. Arnhem: Ingrado.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Integraal toezicht regionale expertisecentra 2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M., m.m.v. Zoontjes, P. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Meijen, G.W. (1987). Sociologische kanttekeningen bij de groei van het speciaal onderwijs. In: K. Doornbos en L.M. Stevens (red.), *De groei van het speciaal onderwijs*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Minne, B., Webbink, D., & Wiel, H. van der (2009). *Zorg om zorgleerlingen. Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Reactie op advies ecpo*. [Brief van de staatssecretaris Dijksma aan de Tweede Kamer, juni 2009, JOZ/133742]. Den Haag: OCW.
- Smeets, E., & Wester, M. (2009). *Knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen*. Nijmegen: ITS/ Radboud Universiteit Nijmegen.
- Stoutjesdijk, R., & Scholte, E. M. (2009). Cluster 4 speciaal onderwijs. Een vergelijking tussen leerlingen op cluster 4-scholen en cluster 4-rugzakleerlingen. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 48 (4), 161-168.

Bijlage

Tabel 1

Aantallen scholen, personeelsleden en leerlingen in 2008

Aantal scholen	323
Aantal personeelsleden in fte's x 1.000	19,6
Aantal leerlingen x 1.000	66,2

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009

Tabel 2

Aantal cluster 1-scholen / -locaties (n=9) dat voldoende beoordeeld is op indicatoren uit het waarderingskader

Indicator	Aantal voldoende
Systeem van leerlingenzorg	
De commissie voor de begeleiding bepaalt de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen.	7
De school stelt het handelingsplan vast in overeenstemming met de ouders.	8
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen.	7
De commissie voor de begeleiding evalueert de uitvoering van het handelingsplan.	5
Functionele handelingsplanning	
De leerinhouden komen overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning.	8
Leerstofaanbod	
De school hanteert een leerstofaanbod voor de schoolse vakken.	9
Het leerstofaanbod sluit aan op het uitstroomperspectief van de leerlingen.	9
Het leerstofaanbod maakt het mogelijk gericht in te spelen op verschillen tussen leerlingen.	9
Onderwijstijd	
De teamleden maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.	8
De school stemt de hoeveelheid tijd af op de onderwijsbehoeften van (individuele) leerlingen.	4
(Ortho)pedagogisch handelen	
De teamleden gaan op een respectvolle wijze met de leerlingen om.	9
De teamleden handhaven de gedragsregels.	9
De teamleden stemmen hun (ortho)pedagogisch handelen af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.	9

(Ortho)didactisch handelen	
De leraren leggen duidelijk uit.	8
De leraren stimuleren de leerlingen tot denken.	7
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	9
De leraren stemmen de instructie en verwerking af op de onderwijsbehoeften van de leerling.	5
Actieve en zelfstandige rol leerlingen	
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	9
De leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun leerproces, die past bij hun ontwikkelingsniveau.	4
Schoolklimaat	
De school heeft inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op school voordoen.	8
De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.	9
De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op afhandeling van incidenten in en om de school.	9
Cyclisch proces kwaliteitszorg (n.b.: beoordeeld op het niveau van 3 instellingen)	
De instelling heeft inzicht in de verschillen in onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	2
De instelling hanteert een onderwijsconcept dat aansluit bij haar leerlingenpopulatie.	2
De instelling evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.	1
De instelling evalueert regelmatig het leren en onderwijzen.	2
De instelling evalueert regelmatig de leerlingenzorg.	1
De instelling werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	3
De instelling borgt de kwaliteit van het leren en onderwijzen en de leerlingenzorg.	3
De instelling rapporteert aan belanghebbenden inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van haar onderwijs.	1

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Tabel 3

Voldoende beoordeelde indicatoren op zwakke cluster 3- en cluster 4-scholen, eerste onderzoek en heronderzoek na twee jaar, in percentages

	Cluster 3		Cluster 4	
	eerste onderzoek (n=25)	tweede onderzoek (n=27)	eerste onderzoek (n=37)	tweede onderzoek (n=46)
Systeem van leerlingenzorg				
De commissie voor de begeleiding bepaalt de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen.	64	88	81	87
De school stelt het handelingsplan vast in overeenstemming met de ouders.	76	100	49	91
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen.	40	83	46	46
De commissie voor de begeleiding evalueert de uitvoering van het handelingsplan.	28	39	11	26
Functionele handelingsplanning				
De leerinhouden komen overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning.	52	84	16	46
Leerstofaanbod				
De school hanteert een leerstofaanbod voor de schoolse vakken.	76	86	60	84
Het leerstofaanbod sluit aan op het uitstroom-perspectief van de leerlingen.	68	85	70	69
Het leerstofaanbod maakt het mogelijk gericht in te spelen op verschillen tussen leerlingen.	64	92	70	92
Onderwijstijd				
De teamleden maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.	92	77	78	92
De school stemt de hoeveelheid tijd af op de onderwijsbehoeften van (individuele) leerlingen.	16	29	24	34
(Ortho)pedagogisch handelen en (ortho)didactisch handelen				
De teamleden gaan respectvol met leerlingen om.	100	100	97	100
De teamleden handhaven de gedragsregels.	100	100	97	97
De teamleden stemmen hun (ortho)pedagogisch handelen af op onderwijsbehoeften.	96	100	75	97
De leraren leggen duidelijk uit.	92	92	76	79
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	100	100	97	100
De leraren stemmen de instructie en verwerking af op de onderwijsbehoeften van de leerling.	56	75	50	45

Hoofdstuk 5

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

5.1	De kwaliteit van het onderwijs	110
5.2	De kwaliteit van examens	116
5.3	Publieke verantwoording	117
5.4	Thema's beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	118
5.5	Naleving van wet- en regelgeving	122
5.6	Nabeschouwing	125

Samenvatting

Zeer zwakke opleidingen Op 1 februari 2010 heeft het mbo 44 opleidingen van zeer zwakke kwaliteit en twintig opleidingen waar de examenkwaliteit onvoldoende is. Deze 64 opleidingen zijn op die datum voor het eerst op een lijst op internet gepubliceerd. In totaal 411 opleidingen waren op 1 februari 2010 zwak.

Examens Exameninstrumenten voor eindtermopleidingen die scholen bij landelijke leveranciers inkopen en ongewijzigd toepassen, voldoen voor 73 procent, terwijl die voor competentiegerichte opleidingen voor 84 procent aan de eisen voldoen.

Opbrengsten In het mbo haalt 69 procent van de studenten een diploma. De percentages voor hogere niveaus en voor de sectoren groen onderwijs en zorg en welzijn zijn relatief gunstig. Allochtone studenten, vooral de jongens, doen het slechter dan autochtone studenten. In het niet-bekostigde mbo met contactonderwijs haalt 72 procent van de studenten een diploma. Studenten geven hun opleiding een 6,9 en hun instelling een 6,3, waarbij studenten op de hogere niveaus het meest kritisch zijn.

Verantwoording De publieke verantwoording van de bekostigde instellingen in jaarverslagen gaat licht vooruit, maar laat nog steeds te wensen over. Hetzelfde geldt voor de niet-bekostigde instellingen waar de inspectie in 2008 voor het eerst een verslag opvroeg.

Competentiegericht onderwijs Het evenwicht tussen kennis, vaardigheden en houding in het aanbod van competentiegerichte opleidingen nam toe, evenals de afwisseling in werkvormen. De kritische punten betreffen het niveau en de diepgang van opleidingen en de te geringe externe oriëntatie. Studenten blijven vragen om meer structuur.

Klachten De behandeling van klachten is sinds 2008 nauwelijks vooruitgegaan. Klachtenregelingen zijn beter toegankelijk, maar over de behandeling van klachten in de praktijk bestaat nog steeds veel ontevredenheid.

Zorgplicht Instellingen besteden weinig aandacht aan het arbeidsmarktperspectief van hun opleidingen. Ze laten wensen van studenten voorgaan en blijven door hun opleidingsaanbod concurreren. De voorlichting aan studenten over hun kansen op de arbeidsmarkt schiet tekort.

Invoering Wet BIO De Wet BIO lijkt tot meer deskundigheid in mbo-instellingen te leiden. De bekendheid met de wet is groter aan de top van instellingen dan op lagere niveaus. Belangrijk is de rol van leidinggevers. Docenten zetten vraagtekens bij de invulling van die rol.

Evc-procedures onvoldoende De meerderheid van evc-procedures in het mbo voldoet niet aan kwaliteitseisen uit de evc-code. Hierdoor wordt de waarde van competenties onvoldoende betrouwbaar vastgesteld.

Naleving De wettelijke bepalingen over onderwijstijd, het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, het gebruik van juiste opleidingsnamen en de beroepspraktijkvorming worden niet alle goed nageleefd. Bij hercontroles zijn verbeteringen te zien, maar het tempo van die verbeteringen moet over de hele linie worden opgevoerd.

5.1 De kwaliteit van het onderwijs

Zeer zwakke mbo-opleidingen

Maandelijks publicatie Vanaf 1 februari 2010 publiceert de inspectie maandelijks een lijst met zeer zwakke mbo-opleidingen, zoals dat in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs al langere tijd gebeurt. Op 1 februari 2010 hebben 44 mbo-opleidingen een zeer zwakke onderwijskwaliteit:

- veertig opleidingen bij negen verschillende roc's;
- drie opleidingen bij een aoc;
- één opleiding bij een vakinstelling.

Bij vier opleidingen is de kwaliteit al langer dan een jaar zeer zwak. De verdeling van de zeer zwakke opleidingen over de verschillende typen instellingen en de kwalificatieniveaus weer spiegelt ongeveer de verdeling in het mbo-veld. Het niet-bekostigd onderwijs heeft op de peildatum geen opleidingen met zeer zwakke onderwijskwaliteit.

Beslisregels Een opleiding is zeer zwak als de opbrengsten niet aan de norm voldoen (als te veel studenten de opleiding zonder diploma verlaten) én als het onderwijsproces niet aan de norm voldoet. Dat is het geval als de inspectie ten minste vijf van de veertien criteria als onvoldoende beoordeelt, of als ten minste drie van de vijf kerncriteria (samenhang van het programma, maatwerk, benutten van de leertijd, begeleiden bij het leren, beroepspraktijkvorming) onvoldoende zijn. Bij zeer zwakke opleidingen zijn, net als in de andere onderwijssectoren, zowel de opbrengsten als het onderwijsproces onder de maat.

Zwakke opleidingen Op 1 februari 2010 was op 411 opleidingen sprake van zwakke onderwijskwaliteit. Een opleiding geldt als zwak, als alleen de opbrengsten onvoldoende zijn of alleen het onderwijsproces onvoldoende kwaliteit heeft. Als het onderwijsproces na een jaar nog steeds onvoldoende is, geldt de opleiding als zeer zwak. Als alleen de opbrengsten langdurig te laag zijn, blijft de opleiding zwak.

Onvoldoende examenkwaliteit In het mbo beoordeelt de inspectie niet alleen de kwaliteit van het onderwijs, maar ook de examenkwaliteit. Die is onvoldoende als opleidingen niet voldoen aan minimaal drie van de zeven examenstandaarden of als ten minste één van de kernstandaarden onvoldoende is. De kernstandaarden betreffen de dekking van exameninstrumenten met landelijke eisen, toetstechnische kwaliteitseisen, de afname, beoordeling en diplomering en ten slotte de naleving van wettelijke vereisten. Er stonden op 1 februari 2010 twintig mbo-opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit op de lijst van de inspectie.

De resultaten van kwaliteitsonderzoeken

Onderzochte opleidingen De inspectie onderzocht in 2008/2009 in totaal 877 opleidingen. Deze opleidingen vormen samen geen representatieve steekproef: 444 opleidingen kregen een kwaliteitsonderzoek vanwege risico's op tekortkomingen, 433 opleidingen kregen een onderzoek naar kwaliteitsverbetering omdat de inspectie in een eerder stadium tekortkomingen constateerde.

Basistoezicht Van de 877 onderzochte opleidingen had 38 procent voldoende onderwijskwaliteit, zodat de inspectie basistoezicht toekende. Een klein deel van deze groep (zeventien opleidingen) kreeg desondanks geïntensiveerd toezicht, omdat ze niet voldeden aan wettelijke vereisten.

Aangepast toezicht Bij 62 procent van de opleidingen was aangepast toezicht nodig, omdat de opbrengsten of het onderwijsproces niet aan de eisen voldeden. In de loop van de onderzoeksperiode beoordeelde de inspectie 102 van de 877 opleidingen als zeer zwak. Een deel van de opleidingen is intussen door instellingen beëindigd, een ander deel had zich voor 1 februari 2010 verbeterd. Daarom bestond de lijst van zeer zwakke opleidingen op die datum uit 44 zeer zwakke opleidingen.

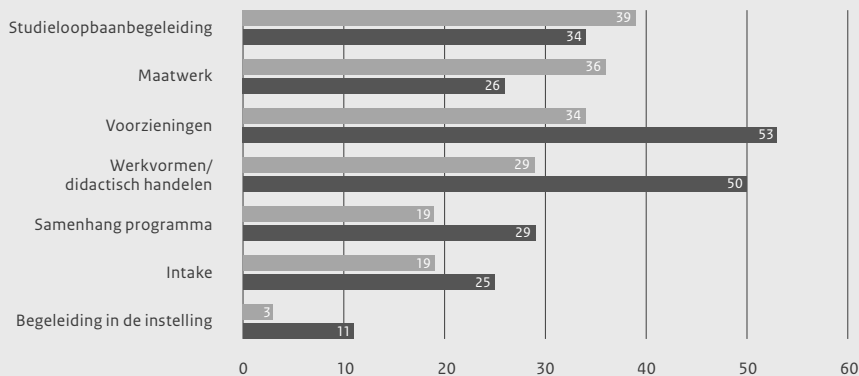
Oorzaken van onvoldoende kwaliteit op zeer zwakke opleidingen

Onvoldoende begeleiding De inspectie ging bij de 102 zeer zwakke opleidingen uit de gehele onderzoeksperiode na, waar ze met name tekortschieten in hun onderwijsproces. Het gaat meestal om een samenloop van tekortkomingen in de intake, de begeleiding bij het leren en de studieloopbaanbegeleiding, het maatwerk dat instellingen moeten leveren en de samenhang in het programma. De beroepspraktijkvorming beoordeelt de inspectie pas sinds eind 2009 apart.

Intake schiet tekort De begeleiding van studenten is het hoofdprobleem, maar ook de intake schiet vaak tekort. De opleidingen slagen er dus niet in, evenmin als het voorafgaande vmbo, om studenten een goed beeld over de mbo-opleiding te geven en gaan vervolgens onvoldoende na of ze wel op de goede plek zitten. Het relatief hoge percentage voortijdig schoolverlaters op deze opleidingen hangt daar mogelijk mee samen.

Eindtermgericht en competentiegericht De onderzochte groep zeer zwakke opleidingen bestaat uit 36 competentiegerichte en 66 eindtermgerichte opleidingen. De samenwerking met ketenpartners, veiligheid, programmatijd, benutting van leertijd, voldoen aan wettelijke vereisten, registratie en bejegening van studenten zijn op een grote meerderheid van de opleidingen als voldoende beoordeeld. Eindtermgerichte en competentiegerichte opleidingen verschillen hier nauwelijks van elkaar.

Didactisch handelen De indicatoren die op minder dan de helft van de zeer zwakke opleidingen als voldoende zijn beoordeeld, zijn weergegeven in figuur 5.1a. Hier komen enkele verschillen aan het licht, maar omdat het aantal zeer zwakke opleidingen gering is, moeten die met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. De verschillen in voorzieningen en de werkvormen/het didactisch handelen springen het meest in het oog. Hier heeft de inspectie de eindtermgerichte opleidingen gunstiger beoordeeld dan de competentiegerichte.

**Figuur 5.1a**

Voldoendes op kwaliteitsindicatoren bij zeer zwakke opleidingen, uitgesplitst naar eindtermgerichte en competentiegerichte opleidingen op 1 januari 2010 (in percentages, n=102)

■ Competentiegericht
■ Eindtermgericht

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verschillen tussen instellingen

Prestaties van instellingen Er zijn steeds meer en betere gegevens over prestaties van mbo-instellingen uit verschillende bronnen beschikbaar. Die heeft de inspectie gebruikt om te inventariseren hoe instellingen zich van elkaar onderscheiden. Het gaat hier dus niet meer om afzonderlijke opleidingen, maar om instellingen. De inspectie gaat in 2010 verder met dit type analyse, maar presenteert hier een eerste overzicht van haar bevindingen.

Zes kenmerken De inspectie maakt gebruik van het percentage voortijdig schoolverlaters, het gemiddeld jaarresultaat, de kwaliteit van jaarverslagen, de tevredenheid van studenten, het percentage studenten in opleidingen met onvoldoende onderwijskwaliteit en het percentage studenten in opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit. Per kenmerk zijn de instellingen verdeeld in drie even grote groepen: de best presterende, de slechtst presterende en een tussengroep. Daarna is per instelling bekeken hoe het totaalbeeld over de zes kenmerken er uitziet.

Geen duidelijke topgroep Geen enkele instelling valt op zes of vijf kenmerken in de best presterende groep en er is ook geen enkele instelling die op vijf of zes kenmerken tot de slechtst presterende groep behoort. Alle instellingen laten een wisselend beeld zien op de kenmerken. De instelling die het meest gunstig naar voren komt, hoort op vier kenmerken tot de beste groep en vijf instellingen doen het goed op drie kenmerken. Daarentegen zijn er zes instellingen die op vier kenmerken tot de slechtste groep behoren.

Tevredenheid en voortijdig schoolverlaten Het percentage voortijdig schoolverlaters en de tevredenheid van studenten (JOB, 2008) hangen samen. Studenten van instellingen met de laagste percentages voortijdig schoolverlaters waarderen hun instelling met een 7,1 terwijl studenten van instellingen met de hoogste percentages voortijdige schoolverlaters een 6,1 geven. In dat cijfer is de waardering voor de instelling door de voortijdige schoolverlaters niet verwerkt; de samenhang zou dan waarschijnlijk nog sterker zijn.

Opbrengsten bekostigd onderwijs

Gediplomeerde uitstroom als opbrengstenmaat De inspectie gebruikt de gediplomeerde uitstroom (het aandeel van de mbo-studenten die in een bepaald jaar het mbo met een diploma verlaten op het totaal van de uitstroom in dat jaar) als indicator voor de opbrengsten in deze

sector. De gemiddelde gediplomeerde uitstroom in 2007/2008 is 69 procent. Dat is te laag: bijna een derde van de studenten (31 procent) verlaat het mbo zonder diploma.

Opbrengsten lagere niveaus minder gunstig De opbrengsten van de beroepsopleidende leerweg zijn gunstiger dan die van de beroepsbegeleidende leerweg. Daarnaast zijn opbrengsten gunstiger voor hogere kwalificatieniveaus. Bij een deel van de opleidingen op niveau 1, de opleidingen tot arbeidsmarktgekwalificeerd assistent, geldt ook plaatsing op de arbeidsmarkt zonder diploma als succes. Desondanks is de lage gediplomeerde uitstroom op niveau 1 en 2 zeer zorgelijk. Hier kan meespelen dat de doorstroom van vmbo naar mbo toeneemt (zie ook hoofdstuk 14), waardoor leerlingen die vroeger na het vmbo het onderwijs verlieten, nu het mbo binnenkomen. Dit is een goede ontwikkeling, maar de keerzijde is dat het mbo met een meer complexe groep studenten op niveau 1 en 2 te maken krijgt. De toegankelijkheid bij de poort stijgt, maar dat betekent niet dat de opbrengsten ook stijgen.

Laagste opbrengsten bij techniek De sectoren groen en zorg en welzijn hebben betere opbrengsten dan techniek en economie/administratie, vooral op niveau 1 (tabel 5.1a; zie ook hoofdstuk 6). Techniek heeft de minst gunstige opbrengsten en de verschillen tussen de niveaus zijn hier ook het grootst. Waar dat precies aan ligt, is niet duidelijk, maar mogelijk speelt een combinatie van verschillen in moeilijkheid van opleidingen en verschillen in kenmerken van studenten een rol. Daar komt bij dat ook onderling samenhangende kenmerken als sekse, sector, niveau en leerweg invloed uitoefenen. Verder onderzoek, ook op het onderliggende brancheniveau, is nodig. Dat vergt een eenduidige indeling van opleidingen, branches en sectoren. Zo'n indeling is in 2010 beschikbaar.

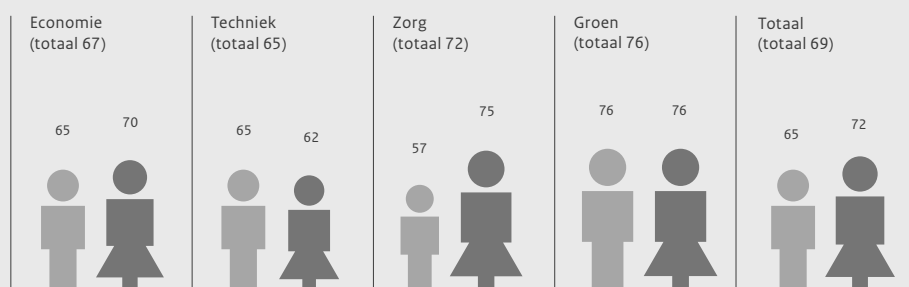
Tabel 5.1a

Gediplomeerde uitstroom naar sector en niveau (in percentages, n=171.554)

	Economie	Techniek	Zorg	Groen	Totaal
Niveau 1	53	39	64	73	48
Niveau 2	58	53	55	64	56
Niveau 3	63	83	73	78	72
Niveau 4	76	76	78	83	77
Totaal	67	65	72	76	69

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Sekseverschillen bij zorg en welzijn Meisjes doen het in het mbo beter dan jongens bij economie en zorg en welzijn (figuur 5.1b). Bij zorg en welzijn is het sekseverschil het grootst: hier haalt driekwart van de meisjes een diploma tegen slechts 57 procent van de jongens. Jongens doen het dus relatief slecht in een sector die qua aantallen studenten door meisjes gedomineerd wordt. Bij techniek domineren de jongens in aantallen, maar hier is het sekseverschil in behaalde diploma's klein. In de sector groen presteren jongens en meisjes vergelijkbaar.

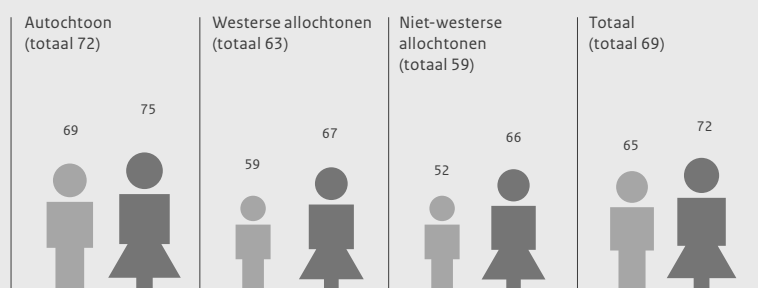
**Figuur 5.1b**

Gediplomeerde uitstroom naar sekse en sector (in percentages, n=171.554)

Jongens
 Meisjes

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Allochtone studenten vaker ongediplomeerd Van de niet-westerse allochtone studenten haalt 59 procent een mbo-diploma, van de autochtone studenten 72 procent. De westerse allochtonen zitten hier met 63 procent tussenin. De allochtone meisjes doen het veel beter dan de allochtone jongens, maar blijven achter bij de autochtone meisjes. De verschillen hangen waarschijnlijk ten dele samen met de sociaaleconomische achtergrond van studenten. Het blijft zorgwekkend dat de achterstand van allochtone studenten in het mbo, het voorportaal van de arbeidsmarkt, in 2007/2008 niet afneemt (figuur 5.1c).

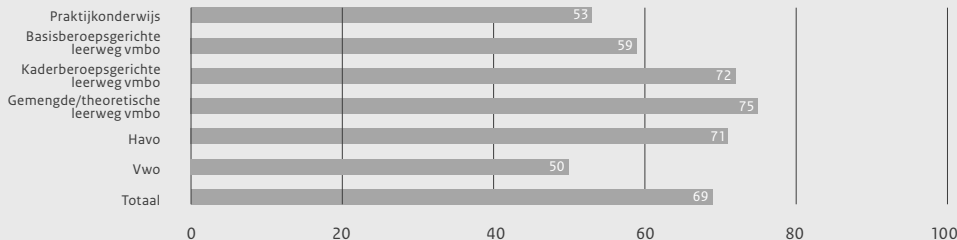
**Figuur 5.1c**

Gediplomeerde uitstroom naar sekse en etniciteit (in percentages, n=171.554)

Jongens
 Meisjes

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Vooropleiding Hoe hoger de vooropleiding van studenten, hoe beter doorgaans de opbrengsten in het mbo (figuur 5.1d). Dat is minder vanzelfsprekend dan het lijkt: het mbo biedt immers vier uitstroomniveaus die instroomverschillen zouden kunnen opvangen. Ieder niveau zou daardoor in principe even hoge opbrengsten kunnen hebben. Studenten met een havo-vooropleiding halen minder vaak een diploma dan leerlingen uit de hoogste leerwegen van het vmbo. Vooral vwo-leerlingen doen het echter niet goed in het mbo, mogelijk door motivatieproblemen.


Figuur 5.1d

Gediplomeerde uitstroom naar vooropleiding (in percentages, n=171.554)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Opbrengsten niet-bekostigd onderwijs

Prestaties cohort als opbrengstenmaat Niet-bekostigde instellingen met een licentie voor mbo-opleidingen zijn niet verplicht gegevens in het kader van de Wet Onderwijsnummer te leveren, zoals bekostigde instellingen die verplichting wel hebben. De inspectie gebruikt voor deze instellingen daarom een andere opbrengstenmaat: nagegaan wordt hoeveel procent van de studenten die aan een opleiding begint, na drie jaar een diploma heeft gehaald.

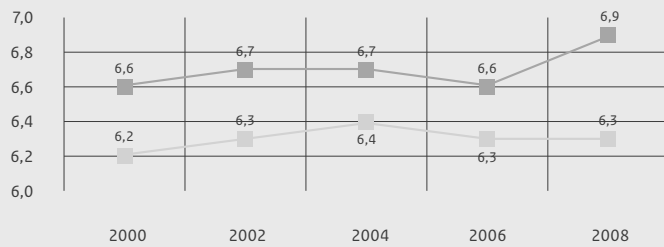
Aanloopproblemen In 2009 heeft de inspectie alle 64 niet-bekostigde instellingen een vragenlijst gestuurd over de opbrengsten in 2007/2008. De inspectie kreeg gegevens van 51 instellingen (48 instellingen met contactonderwijs, drie met afstandsonderwijs) retour. De 51 instellingen bieden in totaal 235 opleidingen, voornamelijk op de niveaus 2, 3 en 4 en verzorgen onderwijs aan 9.234 studenten. De respons van 80 procent is te laag, maar vergelijkbaar met de jaren waarin het bekostigd onderwijs met het onderwijsnummer begon. Het gaat hier waarschijnlijk om aanloopproblemen in de informatievoorziening. De respons is wel hoog genoeg voor een betrouwbare eerste indruk van de opbrengsten.

Sterk wisselend beeld Van de studenten in het contactonderwijs heeft 72 procent na drie jaar een diploma, van de studenten in het afstandsonderwijs slechts 10 procent. De verschillen tussen deze typen onderwijs zijn dus zeer groot.

Tevredenheid studenten

Landelijke monitor In 2008 organiseerde de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) voor de vijfde keer het tweejaarlijkse tevredenheidsonderzoek onder mbo-studenten (JOB, 2008). Bijna 84.000 studenten van 61 mbo-instellingen (17 procent van alle studenten) werkten mee.

Meer tevreden over opleiding In 2008 gaven studenten hun opleiding gemiddeld een 6,9 en de instelling waar de opleiding onder valt een 6,3. Door de jaren heen zijn mbo-studenten iets tevredener over hun opleiding geworden, maar de tevredenheid over de instelling blijft hetzelfde (figuur 5.1e). De tevredenheid van studenten die de opleiding voortijdig verlieten wordt in de JOB Monitor niet bepaald. Als die mee zou tellen, zouden de cijfers waarschijnlijk minder gunstig uitvallen.

**Figuur 5.1e**

Tevredenheid mbo-studenten van 2000 tot en met 2008, uitgedrukt in cijfers voor opleiding en instelling

■ Rapportcijfer voor de opleiding
 ■ Rapportcijfer voor de instelling

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009; Cf, 2009

Kritische geluiden Hoewel de meerderheid van de mbo-studenten tevreden is, is er ook een groep die kritische geluiden uit. De ontevreden studenten (in omvang enigszins wisselend per onderwerp van een kwart tot een vijfde) zeggen bijvoorbeeld dat ze uitslagen van toetsen niet op tijd krijgen en hebben geen duidelijk beeld van hun studievoortgang. Studenten van niveau 4 zeggen relatief vaak dat ze niet genoeg leren en dat hun opleiding niet moeilijk genoeg is. Ook studenten van niveau 1 vinden hun opleiding vaak te gemakkelijk.

Belang van begeleiding De waardering van studenten voor hun opleiding hangt samen met de volgende kenmerken:

- de informatie van de opleiding klopt met de werkelijkheid;
- de opleiding heeft goede docenten;
- studenten krijgen een goed beeld van de studievoortgang;
- er is voldoende begeleiding;
- de theorie sluit aan bij de praktijk;
- studenten vinden dat ze voldoende leren op de opleiding.

5.2 De kwaliteit van examens

Kwaliteit van examenproducten van externe leveranciers

Inkoop van producten Het mbo kent alleen decentrale examinering. Dat betekent dat elke instelling verantwoordelijk is voor de examinering van beroepsopleidingen. Door opgaven en andere exameninstrumenten in te kopen is een zekere standaardisering mogelijk. Instellingen kunnen ook diensten inkopen, zoals de afname van het examen en de beoordeling van gemaakte opgaven.

Voordelen van ingekochte producten Er is een groot aantal examenleveranciers actief in het mbo, vaak gelieerd aan een bedrijfstak. Daardoor is er meer waarborg dat het beroepenveld vertrouwen heeft in de kwaliteit van de examinering. Inkopen van producten of diensten is verder efficiënt en kan, mits aan kwaliteitseisen wordt voldaan, een positieve bijdrage leveren aan de examinering in het mbo. Voor het inspectietoezicht zijn ingekochte examenproducten ook efficiënt, omdat een eenmalige beoordeling volstaat voor alle opleidingen die hetzelfde product gebruiken.

Deel producten niet goed genoeg Uit de beoordelingen van de inspectie blijkt, dat ingekochte examenproducten voor eindtermgerichte opleidingen in 27 procent van de gevallen niet aan de eisen voldoen. Bij de producten voor competentiegerichte opleidingen voldoet 16 procent niet. De ingekochte examendiensten voldoen wel aan gestelde eisen als deskundigheid van betrokkenen en deugdelijkheid en borging van examenprocessen. Een meer gedetailleerde beschrijving van dit onderzoek staat in hoofdstuk 13.

5.3 Publieke verantwoording

Bekostigde instellingen

Wettelijke kaders Voor jaarverslagen van bekostigde instellingen gelden twee wettelijke kaders. Op basis van de Regeling jaarverslaggeving van 17 december 2007 moesten instellingen in 2009 in hun jaarverslag voor het eerst rekening houden met richtlijnen op grond van het Burgerlijk Wetboek. Het ministerie heeft aandacht gevraagd voor de thema's klachten en extern rendement, maar instellingen hoeven daarover pas in 2010 te rapporteren. De helft van de instellingen rapporteerde nu al over klachtenbehandeling, een kwart over het extern rendement.

Kwaliteit Instellingen zijn volgens artikel 1.3.6 van de WEB verplicht om regelmatig verslag te doen van de beoordelingen van de kwaliteit van het onderwijs, de uitkomsten daarvan en het voorgenomen beleid. Ze moeten ook rapporteren over de beoordeling van het personeelsbeleid en van de examens. De instelling kan ervoor kiezen deze rapportages in het jaarverslag op te nemen.

Verantwoording afleggen De meeste instellingen (ongeveer 90 procent) leggen verantwoording af over hun doelstelling, missie, kernactiviteiten, belangrijke ontwikkelingen en de interne organisatiestructuur. Het percentage instellingen dat verantwoording aflegt over de juridische structuur (bijvoorbeeld dochterondernemingen, meerderheidsbelangen), de verwachte ontwikkelingen en de voornaamste risico's in het komende jaar ligt tussen 45 en 60 procent.

Kwart jaarverslagen schiet tekort Een kwart van de jaarverslagen voldoet niet aan wettelijke vereisten. Iets meer dan de helft (52 procent) voldoet niet als verantwoordingsdocument. Instellingen melden te weinig over hun prestaties of de informatie is te globaal. Dat is bijvoorbeeld het geval als er alleen uitspraken over prestaties van de hele instelling worden gedaan, zonder uitsplitsing naar onderdelen van de instelling. Zo komt het voor dat een instelling die zowel vmbo als mbo biedt, in het jaarverslag geen onderscheid maakt tussen deze onderwijssoorten. Koole (2009), die jaarverslagen vanuit het perspectief van werkgevers onderzocht, constateert dat ze onvoldoende inzicht bieden in de manier waarop instellingen het bedrijfsleven bij het onderwijs betrekken en hoe ze omgaan met de inbreng van die kant. Ook constateert hij dat er veel in algemene termen wordt gesproken en dat jaarverslagen weinig specifieke informatie over sectoren of branches bevatten.

Informatie onvoldoende specifiek Evenals vorig jaar is voor het inspectietoezicht slechts 16 procent van de jaarverslagen goed bruikbaar. Deze verslagen bieden de inspectie voldoende

informatie om te bepalen of er risico's zijn voor de onderwijskwaliteit. Het belangrijkste knelpunt is dat te weinig informatie wordt gegeven over onderdelen van de instelling. Bovendien zijn jaarverslagen vaak promotioneel van toon, bevatten ze weinig terugblikken en leveren ze weinig goede informatie over prestaties van instellingen.

Niet-bekostigde instellingen

Verslag van werkzaamheden Niet-bekostigde instellingen zijn volgens artikel 1.4.1, lid 3 van de WEB verplicht jaarlijks een verslag van werkzaamheden te publiceren, het equivalent van het jaarverslag bij bekostigde instellingen. Dit is een nieuwe activiteit voor deze instellingen. In 2009 vroeg de inspectie de verslagen op. Van de 64 instellingen voldeden vijf instellingen niet aan hun informatieplicht. De inspectie ziet erop toe dat zij in 2010 wel een verslag leveren.

Onderwerpen De inspectie vroeg instellingen in hun verslag aandacht te besteden aan de beroepspraktijkvorming, onderwijstijd, meldingen van afwezigheid van kwalificatieplichtige studenten, tevredenheidsonderzoeken, kwaliteitszorg, klachten, controle van de examens en opbrengsten. De meeste instellingen beschrijven vijf of meer van deze onderwerpen. Kwaliteitszorg en klachten komen het vaakst voor, onderwijstijd en meldingen van afwezigheid het minst. De verslagen bevatten wel oordelen van de instelling zelf over de kwaliteit, maar die worden weinig onderbouwd door oordelen van belanghebbenden of onafhankelijke deskundigen. Negen instellingen vermelden geen gegevens over verstrekte diploma's.

Kleine vooruitgang De verslagen geven vaker informatie over opbrengstdoelen (nu 64 procent, vorig jaar 54) en maatregelen die opbrengsten beogen te verbeteren (nu 28 procent, vorig jaar 16).

Bruikbaarheid beperkt De inspectie vindt een verslag bruikbaar als de instelling zich over minimaal zeven onderdelen verantwoordt en rapporteert over de tevredenheid van studenten. Een kwart van de verslagen is dan bruikbaar en nog een kwart is matig bruikbaar, omdat wel een deel van de gegevens aanwezig is. De rest is onvoldoende bruikbaar.

5.4 Thema's beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Naar een competentiegericht kwalificatiestructuur

Herhalingsonderzoek In 2008 onderzocht de inspectie kwaliteit, niveau en borging van competentiegericht onderwijs in het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2008). Dit onderzoek was in grote lijnen vergelijkbaar met een onderzoek uit 2007, waardoor vergelijking in de tijd mogelijk is. In 2008 bereikten competentiegerichte opleidingen 295.000 studenten, 60 procent van het totaal. Een jaar eerder ging het om een kwart.

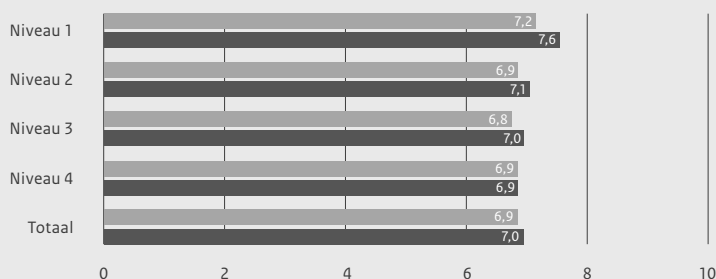
Diepgang, evenwicht en structuur In 2007 concludeerde de inspectie dat opleidingen meer diepgang zouden moeten krijgen, vooral door theorie aan te bieden die toegesneden is op de beroepspraktijk. Ook zou er meer evenwicht tussen kennis, vaardigheden en houding moeten komen in combinatie met een grotere afwisseling van werkvormen. Ten slotte zouden opleidingen studenten meer structuur moeten bieden.

Nog onvoldoende diepgang Uit het onderzoek van de inspectie in 2008 blijkt, dat ten aanzien van de diepgang van opleidingen weinig vooruitgang zichtbaar is. Studenten en bedrijven verwachten meer theoretische bagage. Een derde van de studenten (vooral uit de niveaus 3 en 4) vindt de opleiding te gemakkelijk, onvoldoende uitdagend en te weinig diepgaand in de theoretische vakken. Ook veel bedrijven betwijfelen of het niveau van de opleiding voldoende is voor een goede voorbereiding op de beroepspraktijk. Bedrijven en docenten vrezen dat competentiegericht onderwijs ten koste gaat van de diepgang en de algemene en theoretische bagage van studenten. Contacten met bedrijven en opleidingen in de beroepskolom zijn niet geïntensiveerd. Dat is juist van belang om beter praktijkleren en een goede doorstroming te realiseren.

Evenwicht in aanbod verbeterd De opleidingen brachten meer evenwicht in het aanbod en er is meer variatie in werkvormen. Studenten krijgen vaker klassikaal onderwijs, beoordeling en borging worden beter aangepakt en docenten zijn competenter. Opleidingen toetsen een deel van de competenties in de praktijk, maar docenten en bedrijven zijn onzeker over de inhoud en organisatie hiervan. Opleidingen maken zich zorgen over de kwaliteit van de praktijkbegeleiding op de werkplek, het bedrijfsleven vindt dat de opleidingen te weinig doen aan overleg en beroepspraktijkvorming.

Vraag om structuur blijft Studenten vragen nog steeds om meer klassikaal onderwijs en meer instructie. Ze willen ook meer duidelijkheid, meer uitdaging en beter georganiseerd onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2008).

Tevredenheid De inspectie heeft aan de hand van gegevens uit de laatste JOB Monitor uit 2008 onderzocht hoe tevreden studenten zijn over opleidingen (figuur 5.4a). Het competentiegericht onderwijs beoogt beter aan te sluiten bij leerstijlen en cultuur van jongeren en dat zou in theorie een grotere tevredenheid moeten opleveren. Studenten in eindtermgerichte opleidingen zijn echter juist iets tevredener, alleen op niveau 4 is er geen verschil. Studenten in niveau 1 zijn weliswaar het meest tevreden over het competentiegericht onderwijs, maar ze zijn nog tevredener over eindtermgericht onderwijs.



Figuur 5.4a

Tevredenheid mbo-studenten eindtermgerichte en competentiegerichte opleidingen per niveau, uitgedrukt in cijfers (n=82.996)

■ Competentiegericht
■ Eindtermgericht

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Behandeling van klachten

Kwaliteit klachtenbehandeling De inspectie onderzocht in 2009 evenals in 2008 hoe toegankelijk websites van mbo-instellingen zijn wat betreft informatie over de behandeling van klachten. Beide keren sprak de inspectie met vijftig personen over hun ervaringen op dit gebied en werden websites van 48 instellingen bekeken. In het tweede onderzoek beoordeelde de

inspectie ook 42 klachtenregelingen op de mate waarin ze een onafhankelijke behandeling waarborgen.

Informatie beter toegankelijk Het percentage instellingen dat op de website informatie geeft over het omgaan met klachten steeg van 44 naar 54 procent, maar is nog steeds te laag. Het percentage websites met een volledige klachtenregeling steeg van 23 naar 30 procent. Bezoekers hoeven niet meer door te klikken naar websites van onderdelen van de instelling, zoals dat eerder soms het geval was. Het adres van de persoon tot wie de klager zich kan richten staat nu vaker op websites. Bezoekers moeten voor informatie wel verder zoeken dan de hoofdpagina van de website, maar de gegevens zijn sneller en gemakkelijker te vinden.

Klachten niet goed afgehandeld Studenten van wie een klacht is behandeld, zijn kritisch over gesprekken met docenten, teamleider of directeur. De kritiek op de directeur van de onderwijskundige eenheid, die meestal de gesprekspartner namens de instelling is, nam toe. Behalve aan de bejegening schort er veel aan de communicatie over het verloop en de afronding van het proces. De praktijk past op deze punten niet bij wat klachtenregelingen beogen.

Meer aandacht voor onafhankelijkheid Twee derde van de instellingen heeft een formele interne klachtencommissie. Hun klachtenregelingen zijn vaak beter dan die van instellingen zonder zo'n commissie. Vaak is de onafhankelijkheid van de commissie echter niet gewaarborgd door bijvoorbeeld een externe voorzitter. Meestal staat niet in de klachtenregeling dat klagers in beroep kunnen gaan of een externe klachtencommissie kunnen inschakelen. Bijna de helft van de instellingen kent geen mogelijkheid tot beroep, intern noch extern. Bijna de helft noemt in de klachtenregeling ook geen externe klachtencommissie tot wie klagers zich in tweede instantie kunnen wenden.

Niet-bekostigde instellingen Klachtenregelingen van niet-bekostigde instellingen kennen minder voorzieningen die een zorgvuldige behandeling waarborgen dan de regelingen van bekostigde instellingen. Geen enkele niet-bekostigde instelling in het onderzoek heeft een interne klachtencommissie.

Vervolg Direct na het eerste onderzoek in februari 2009 publiceerden de MBO Raad en JOB richtlijnen voor de behandeling van klachten (Schuit, Hövels en Kennis, 2009). Het tweede onderzoek van de inspectie vond betrekkelijk snel daarna plaats. Verbeteringen in de toegankelijkheid en de onafhankelijkheid van de klachtenregelingen hadden in principe na korte tijd bereikt kunnen worden, maar voor invoering van de richtlijnen op de werkvloer is waarschijnlijk meer tijd nodig.

Zorgplicht arbeidsmarktperspectief

Nieuwe zorgplicht Vanaf 1 augustus 2008 hebben instellingen een wettelijke zorgplicht. Dat houdt in dat ze uitsluitend opleidingen met arbeidsmarktperspectief mogen aanbieden. Ook moeten ze studenten goed voorlichten over hun kansen op werk. De inspectie deed een verkennend onderzoek naar deze zorgplicht door een analyse van het opleidingsaanbod en de voorlichting daarover. Ook zijn enkele gesprekken met instellingen gevoerd.

Spanningsveld Instellingen willen studenten graag de opleiding van hun keuze bieden. Overleg met regionale werkgevers stimuleert hen bovendien nieuwe opleidingen te beginnen of bestaande opleidingen te verrijken en te verbreden. Vaak speelt het perspectief van de arbeidsmarkt daarbij geen rol van betekenis, omdat instellingen willen concurreren. Daar komt bij dat instellingen de keuze van studenten belangrijker vinden dan de vraag of opleidingen bijdragen aan een evenwicht tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De ondervraagde instellingen hebben soms kritiek op prognoses van de kenniscentra en prognoses van het ROA gebruiken ze weinig.

Voorlichting onvoldoende Instellingen geven onvoldoende voorlichting aan studenten over de kans op werk na hun opleiding. Websites geven hier vrijwel nooit relevante informatie over. Ook in de voorlichting aan vmbo-leerlingen wijzen instellingen nog maar zelden op het arbeidsmarktperspectief. Gezien deze resultaten werkt de inspectie in 2010 het toezicht op de zorgplicht verder uit.

Invoering van de Wet BIO

Verkenning In 2009 onderzocht de inspectie hoe instellingen invulling geven aan de verplichting omtrent benoembaarheid en bekwaamheid van het onderwijzend personeel na wijzigingen in de WEB. De inspectie sprak vertegenwoordigers van zeven mbo-instellingen, een lid van het Landelijk Platform Beroepen Onderwijs en een functionaris van de MBO Raad (zie ook hoofdstuk 11). De belangrijkste uitkomsten van dit verkennende onderzoek zijn:

- de bekendheid met bekwaamheidsomschrijvingen zit meer bij de top van instellingen dan op lagere niveaus. De uitwerking in competenties is weinig bekend. Lerarenopleidingen die de scholing van zijinstromers verzorgen, maken daar juist intensief gebruik van;
- de meeste docenten zijn al met de wet geconfronteerd in functioneringsgesprekken of ontvingen er informatie over. Veel docenten zetten kanttekeningen bij het effect van de wet, omdat ze de deskundigheid en de beschikbare tijd van hun direct leidinggevend in twijfel trekken;
- alle instellingen kennen de plicht tot dossiervorming en geven er invulling aan, al zoeken ze nog naar een definitieve vorm. Soms moeten recent ontwikkelde administratiesystemen op de schop;
- werkgevers verwachten dat een landelijk register docenten stimuleert hun deskundigheid in stand te houden. Docenten zelf wijzen op de statusverhogende werking van het register. Ze zijn enigszins gereserveerd omdat ze weinig zien in een register dat uitsluitend leidt tot aanvullende scholingsverplichtingen;
- instellingen verschillen in het tempo van veranderingen in het beleid ten aanzien van het leraarschap. Dat tempo hangt af van de leidinggevend. De gesprekspartners zijn het eens over de centrale rol van leidinggevend bij succesvol competentie management, maar vragen zich wel af of ze die rol al adequaat kunnen vervullen.

Andere functies Met de Wet op de beroepen in het onderwijs (BIO) zijn ook vereisten voor onderwijsondersteunde werkzaamheden in de WEB opgenomen, maar die zijn nog niet in competenties uitgewerkt. Wel lijkt binnenkort voorzien te kunnen worden in een uitbreiding van het werken met competentieprofielen.

Erkenning van eerder verworven competenties

Noodzaak van goede procedures Met het oog op 'een leven lang leren' hebben werkgevers en onderwijsinstellingen behoefte aan procedures om de waarde van eerder verworven competenties (evc) te bepalen. Sinds 2006 maakt een code duidelijk waar procedures aan moeten voldoen. In 2008 onderzocht de inspectie de kwaliteit van 458 evc-procedures bij 49 diplomerende (Crebo-gelicenseerde) evc-aanbieders die zichzelf voor het onderzoek hadden aangemeld (Inspectie van het Onderwijs, 2009a).

Merendeel voldoet niet Driekwart van de evc-procedures is als onvoldoende beoordeeld. De tekortkomingen betreffen de borging van de dekking van kwalificatie-eisen (die evenzeer gedekt moeten zijn als in reguliere examinering), de borging van betrouwbaarheid en validiteit van het instrumentarium en de kwaliteit van evc-rapportages (zie ook hoofdstuk 13).

5.5 Naleving van wet- en regelgeving

Melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten

Weinig vorderingen De inspectie stelde in 2008 vast dat 24 opleidingen uit een groep van 33 niet voldeden aan de wettelijk verplichte meldingen voor ongeoorloofde afwezigheid en voortijdig schoolverlaten. De opleidingen hadden geen sluitend systeem en vaak was niet goed geregeld wie welke stappen moest nemen. Inmiddels is de situatie als volgt:

- na een jaar heeft de inspectie de 24 opleidingen die tekortschoten opnieuw gecontroleerd. Slechts de helft heeft zich verbeterd;
- slechts vier van 23 opleidingen die nu voor het eerst zijn onderzocht, voldoen aan de wettelijke verplichtingen.

De situatie blijft dus zeer zorgelijk, zeker gezien het zeer hoge percentage voortijdig schoolverlaters in het mbo en de kansen die opleidingen laten liggen om bij ongeoorloofde afwezigheid snel in te grijpen. Het is immers al jaren bekend dat spijbelen vaak voorafgaat aan voortijdig schoolverlaten.

Onderwijstijd

Onderwijstijd niet overal gehaald In 2007 constateerde de inspectie in onderzoek naar de naleving van de norm van 850 uur onderwijstijd dat een kwart van de opleidingen in een of meer leerjaren te weinig onderwijstijd bood. In 2009 deed de inspectie opnieuw onderzoek bij een representatieve groep van 98 mbo-opleidingen (Inspectie van het Onderwijs, 2009b). De middag voorafgaand aan de dag van het inspectiebezoek werden instellingen ingelicht, zodat ze documenten konden klaarleggen. De belangrijkste resultaten zijn:

- nog steeds realiseert 17 procent van de opleidingen in een of meer jaren onvoldoende onderwijstijd;
- hiervan slaagde 8 procent erin de situatie te herstellen voor het eind van het schooljaar, maar dat was niet gebeurd als de inspectie niet was langsgekomen;
- 9 procent bleef onvoldoende tijd realiseren en bij de meeste hiervan liet ook de geprogrammeerde tijd te wensen over.

Problemen in lagere leerjaren Net als in 2007 liggen de meeste problemen in de lagere leerjaren van langere opleidingen. Een substantieel deel van de onderwijstijd wordt ingevuld met beroepspraktijkvorming en in langere opleidingen concentreert die zich in de hogere leerjaren. Daartegenover programmeren opleidingen dan onvoldoende onderwijstijd in de eerste jaren.

Geringe vooruitgang Er zijn nu wel iets meer opleidingen die voldoende tijd realiseren, maar de norm hoort door alle opleidingen te worden gehaald. Om verbeteringen te versnellen, richt de inspectie zich in 2010 op instellingen die de afgelopen jaren relatief vaak tekortschoten.

Wettelijke regels voor de beroepspraktijkvorming

Deel overeenkomsten mist gegevens Bij het onderzoek naar onderwijstijd in 2009 zijn bij 98 opleidingen (van 51 verschillende instellingen) ook enkele praktijkovereenkomsten opgevraagd. De inspectie beoordeelde 254 overeenkomsten (gemiddeld 2,5 per opleiding) op naleving van de wetgeving met betrekking tot de beroepspraktijkvorming (bpv). Nagegaan is of de omvang van de bpv vermeld is, of de praktijkovereenkomst getekend is bij aanvang van de bpv en of het leerbedrijf dat op de praktijkovereenkomst staat, erkend is. Dat leverde het volgende op:

- in 12 procent van de praktijkovereenkomsten staat de omvang van de bpv niet vermeld of niet concreet genoeg. De omvang wordt dan wel aangeduid, maar niet helder genoeg. De periode is bijvoorbeeld niet begrensd of het aantal uren per week ontbreekt;
- in 34 procent van de gevallen is de praktijkovereenkomst niet bij aanvang van de bpv ondertekend, maar later;
- van de leerbedrijven op de praktijkovereenkomsten wordt 17 procent niet door het kenniscentrum erkend en 25 procent is niet voor de betreffende opleiding erkend;
- slechts 35 procent van de praktijkovereenkomsten voldoet aan alle drie de wettelijke vereisten.

De inspectie verscherpt in 2010 in het reguliere toezicht het toezicht op de naleving van regels rond de beroepspraktijkvorming.

Gebruik van juiste opleidingsnamen

Wildgroei voorkomen De WEB schrijft voor dat instellingen opleidingen in het maatschappelijk verkeer aan moeten duiden met de officiële naam uit het centraal register beroepsonderwijs (Crebo). Het voorkomen van wildgroei in de naamgeving is van belang voor de herkenbaarheid van opleidingen en diploma's en de zorgvuldige voorlichting van studenten.

Kwart opleidingen wijkt sterk af In 2008 onderzocht de inspectie de mogelijke wildgroei in de naamgeving van opleidingen aan de hand van websites van acht willekeurig gekozen instellingen en de website van Cfi. Alle opleidingen die instellingen noemen, zijn vergeleken met de Crebo-naam. De bevindingen zijn als volgt:

- bij meer dan de helft van de opleidingen is op de websites van instellingen sprake van afwijkingen;

- bij een kwart van de opleidingen zijn ernstige afwijkingen gevonden. Het gaat dan om opleidingen die onder een heel andere naam dan de officiële Crebo-naam worden aangeduid;
- de meeste afwijkingen zijn schrijffouten, kleine verschillen of variaties in het gebruik van opleidingsnamen en uitstroombifferentiaties bij competentiegerichte opleidingen;
- sommige afwijkingen komen voort uit de behoefte van instellingen om aantrekkelijker namen te gebruiken dan de soms erg formele Crebo-namen. Soms trekken opleidingen inconsistenties in de Crebo-benamingen recht en ten slotte zijn sommige afwijkingen toegepast om de opleidingsnaam te verhelderen.

Onvoldoende transparantie Door de afwijkingen doen instellingen afbreuk aan de gewenste transparantie en de waardevastheid van diploma's. De inspectie wees het ministerie op deze problematiek. Colo (vereniging van zeventien samenwerkende kenniscentra) is gewezen op de verantwoordelijkheid voor eenduidige en goed herkenbare naamgevingen in kwalificatiedossiers. Ook de MBO Raad is op de verantwoordelijkheid van instellingen in deze attent gemaakt. De inspectie betreft de naleving van de wettelijke bepaling over het gebruik van de Crebo-naam in het reguliere toezicht. In 2010/2011 vindt vervolgonderzoek plaats.

Handhaving helpt, verbetering kost tijd

Bekende thema's De inspectie onderzocht in 2008/2009 of instellingen wettelijke bepalingen naleven op onderwerpen die geen van alle nieuw zijn. De afgelopen jaren werden deze onderwerpen bij alle reguliere kwaliteitsonderzoeken betrokken. Vanaf 2007 is de inspectie zich echter scherper op één onderwerp gaan richten. Het blijft dan niet bij een papieren controle, maar de inspectie bekijkt ook de feitelijke situatie.

Lossere omgang Bij intensieve controles op één onderwerp stelt de inspectie veel meer tekortkomingen vast dan bij reguliere onderzoeken, waar een groot aantal onderwerpen in korte tijd onderzocht wordt. Dat verklaart gedeeltelijk de beschreven resultaten. Er lijkt echter de afgelopen jaren een lossere omgang met wettelijke regels in het mbo geslopen te zijn. Dat is bijvoorbeeld te zien aan de verminderde naleving van de bepalingen rond de beroepspraktijkvorming.

Relatie met kwaliteit Het mbo heeft met complexe vraagstukken te maken, zoals de invoering van het competentiegericht onderwijs en de instroom van leerlingen met problemen. Tegelijkertijd verslechtert de financiële situatie. Het kan zijn dat instellingen daardoor minder aandacht hebben voor naleving van wet- en regelgeving. Een betere naleving kan echter bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs en daardoor aan het oplossen van problemen. Dat is zeker zo als het om belangrijke thema's gaat als de melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten en het realiseren van voldoende onderwijstijd. Naleving verdient ook vanuit dat perspectief veel meer aandacht van instellingen. Bij de naleving op andere gebieden gaat het om zulke simpele zaken dat alle opleidingen die eenvoudig zouden moeten kunnen realiseren.

Sneller verbeteren Het is positief dat na een intensieve controle en hercontrole steeds verbeteringen plaatsvinden, niet alleen bij eerder onderzochte opleidingen en instellingen, maar over de hele linie. Tegelijkertijd verlopen de verbeteringen in het mbo zeer traag. Dat is bij ingewikkelde wet- en regelgeving soms te begrijpen, bijvoorbeeld bij de melding van verzuim en

voortijdig schoolverlaten, zoals die tot voor kort moest plaatsvinden. Bij de eenvoudiger kwesties zijn snelle verbeteringen zonder meer geboden.

5.6 Nabeschouwing

Problemen in het mbo De kwaliteit van het mbo heeft evenals vorige jaren veel aandacht nodig. Er zijn te veel zwakke en zeer zwakke opleidingen en wat de examenkwaliteit betreft is het niet geruststellend dat een deel van de ingekochte examenproducten niet aan kwaliteits-eisen voldoet. Er zijn hoge percentages voortijdig schoolverlaters, hoewel sprake is van een daling. Allochtone studenten, jongens en studenten in de lagere niveaus blijven achter bij het halen van een diploma. De ontwikkeling van het competentiegericht onderwijs vordert, maar er blijven problemen wat betreft diepgang van opleidingen en structuur van het onderwijs. De publieke verantwoording is nog steeds niet zoals die zou moeten zijn. Jaarverslagen zijn onvoldoende informatief, al is vooruitgang te zien.

Aandacht voor bedrijfsvoering Bij nauwgezette controles op de naleving van wettelijke regels laten te veel instellingen tekortkomingen zien. In dit verband is het een goede zaak dat instellingen aanzienlijk meer aandacht aan de bedrijfsvoering zijn gaan besteden. Zo lijken lessen geleerd te zijn van de aanvangsproblemen bij de invoering van competentiegericht onderwijs en van eerdere controles, maar gezien de zorgelijke resultaten moet het tempo van de verbeteringen omhoog.

Aandachtspunten Het mbo moet veel verschillende functies gelijktijdig vervullen. Het aantal uitdagingen is onverminderd groot, zeker nu meer instellingen in een verslechterende financiële situatie verkeren. Aandacht blijft daarbij nodig voor:

- het aantal zeer zwakke opleidingen;
- voortijdig schoolverlaten, vooral bij jongens en allochtone studenten;
- zorgvuldige en betrouwbare examinering;
- behoud van diepgang bij de overgang naar de competentiegerichte kwalificatiestructuur;
- een stevige publieke verantwoording;
- zorgvuldige eerstelijnsbehandeling van klachten;
- aandacht voor de arbeidsmarkt bij aanbod en voorlichting;
- de naleving van wet- en regelgeving.

Literatuur

- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Competentiegericht mbo: kansen en risico's. Vervolgonderzoek naar de implementatie van competentiegericht onderwijs in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009a). *Kwaliteit evc-procedures in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009b). *Onderwijstijd bve 2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- JOB (2008). *JOB monitor 2008. Onderzoeksresultaten ODIN-5*. Amsterdam: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).

- Koole, H.(2009). Horizontale verantwoording. In jaarverslagen roc's blijft betrokkenheid bedrijfsleven onduidelijk. *Profiel. Vakblad voor de bve-sector*, 19 (9/10), 31-33.
- Schuit, H., Hövels, B., & Kennis, R. (2009). *Kiezen en delen. Beleidsopties voor een toekomstbesteding mbo*. [Studie in opdracht van de MBO Raad]. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA)

Bijlage

Tabel 1

Aantal instellingen, personeelsleden en studenten in 2008

Aantal instellingen	60
Aantal personeelsleden in fte's x 1.000	38,6
Aantal studenten middelbaar beroepsonderwijs x 1.000	484,1

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009

Hoofdstuk 6

Groen onderwijs

6.1	Het groene onderwijs	131
6.2	Resultaten in het vmbo van agrarische opleidingscentra	131
6.3	Leerlingstromen in de groene beroepskolom vmbo-mbo	133
6.4	Studentenstromen in de groene beroepskolom mbo-hbo	136
6.5	RIGO/KIGO	139
6.6	Nabeschouwing	140

Samenvatting

Wisselende resultaten groen vmbo De resultaten van de beroepsgerichte leerwegen van het groene vmbo zijn goed. Daar staat tegenover dat de resultaten van de gemengde/theoretische leerweg juist negatief afsteken bij het overige vmbo. Waarschijnlijk weten leraren niet goed welke eisen ze aan leerlingen in deze leerweg moeten stellen. Dat leidt mogelijk tot te gemakkelijke schoolexamens, vervolgens tot onvoldoende resultaten bij het centraal examen en een te groot verschil in scores tussen schoolexamen en centraal examen.

Versterking beroepskolom gunstig De succesvolle doorstroom van leerlingen van vmbo naar mbo en vervolgens naar het hbo moet worden bevorderd. Versterking van de doorstroom in de sectorale kolom kan daaraan bijdragen. Leerlingen die in de eigen kolom doorstromen doen het namelijk beter dan leerlingen die overstappen naar een andere sector. Daarbij blijkt dat de resultaten in de groene kolom relatief gunstig zijn in vergelijking met andere sectoren.

Kenniscirculatie moeilijk in stand te houden Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stimuleert de verspreiding van kennis in de sector via de Regeling Innovaties Groen Onderwijs en de regeling Kenniscirculatie en Innovatie Groen Onderwijs. De nadruk is geleidelijk meer gelegd op de kenniscirculatie en minder op onderwijsontwikkeling. Tegelijk moeten projecten meer verankerd zijn in het algemene kennisbeleid van de sector en in het strategisch innovatiebeleid van instellingen. Het blijkt lastig de circulatie na afloop van het project te continueren. De projecten komen voornamelijk terecht aan de bovenzijde van de beroepskolom, in het mbo en hbo. Er zijn nauwelijks projecten in het vmbo.

6.1 Het groene onderwijs

Opvallende punten Het groene onderwijs op het niveau van vmbo, mbo en hoger onderwijs (ho) maakt integraal deel uit van het totale beroepsonderwijs. Bij sommige scholen en instellingen is het onderdeel van een breder onderwijspakket. De prestaties van het groene onderwijs komen ook aan de orde in hoofdstuk 3, 5 en 7.

Soms springen zaken in het groene onderwijs eruit. Zo onderzoekt de inspectie projecten die erop gericht zijn de kennisverspreiding in de groene sector te versterken, een hedendaagse voortzetting van een lange traditie in deze sector. Aan de andere kant zijn er ook bijzondere problemen in het groene vmbo. Deze thema's komen in dit hoofdstuk aan de orde. In de bijlage zijn kengetallen over het groene onderwijs te vinden (zie bijlage, tabellen 1, 2 en 3).

6.2 Resultaten in het vmbo van agrarische opleidingscentra

Problemen gemengde/theoretische leerweg In 2008 onderzocht de inspectie op verzoek van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de achterblijvende resultaten in de gemengde/theoretische leerweg van het groene vmbo van agrarische opleidingscentra (Inspectie van het Onderwijs, 2009b). Uit dat onderzoek blijkt dat de onderbouw van de groene scholen iets betere resultaten behaalt dan het overig vmbo, maar dat de bovenbouw van de gemengde/theoretische leerweg minder succesvol is. Om dit nader in kaart te brengen, analyseerde de inspectie de gegevens van de opbrengstenpublicaties 2007, 2008 en 2009 in detail (Inspectie van het Onderwijs, 2009a).

Beroepsgerichte leerwegen succesvol De basisberoepsgerichte leerweg in het groene vmbo doet het zeer goed. De opbrengsten zijn de afgelopen drie jaar beter dan in het overige vmbo. In 2009 zijn er zelfs geen opleidingen waarvan de inspectie de opbrengsten als onvoldoende beoordeelt, tegen ruim 7 procent in het overig vmbo. Vooral het onderbouwendement en het bovenbouwendement blijken beter. Bij de examencijfers zijn er weinig verschillen. Bij de kaderberoepsgerichte leerweg wijkt het groene onderwijs niet af (tabel 6.2a).

Tabel 6.2a

Percentage scholen waar de inspectie de opbrengsten als onvoldoende beoordeelt, naar leerweg van het groen en overig vmbo

	Basisberoepsgerichte leerweg		Kaderberoepsgerichte leerweg		Gemengde/theoretische leerweg	
	Groen	Overig	Groen	Overig	Groen	Overig
2007	3,2	8,9	8,1	7,6	31,8	10,2
2008	3,0	9,8	6,0	8,8	36,5	10,3
2009	0	7,4	9,1	9,0	39,6	11,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 (opbrengstenpublicaties 2007, 2008, 2009)

Opbrengsten gemengde/theoretische leerweg In de gemengde/theoretische leerweg in het groene vmbo is de situatie heel anders. Hier neemt het aantal onvoldoende beoordelingen gestaag toe. Inmiddels beoordeelt de inspectie op bijna 40 procent van de scholen met deze leerweg de opbrengsten als onvoldoende en dat is veel hoger dan in het overig vmbo, waar dat voor 11 procent van de scholen geldt.

Brede scholen Deze slechte resultaten zijn niet toe te schrijven aan zelfstandige vestigingen die de theoretische leerweg aanbieden, want hier zijn de opbrengsten overal voldoende. Het probleem zit bij de gemengde/theoretische – en dan speciaal de gemengde – leerweg in de brede groene vmbo-scholen. In de meeste gevallen veroorzaken de lage cijfers voor het centraal examen en het grote verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen de onvoldoende beoordeling van opbrengsten. Bij 74 procent van deze scholen is het verschil tussen school-examen en centraal examen te groot, terwijl dat in de gemengde/theoretische leerweg van het overig vmbo slechts in 17 procent van de gevallen zo is.

Verklaring voor de situatie in de groene gemengde/theoretische leerweg

Geen soepeler toelating De hypothese dat agrarische opleidingscentra leerlingen mogelijk soepeler toelaten tot de hogere niveaus van het vmbo is onjuist. Ook het aantal lwoo-leerlingen, het aantal leerlingen uit achterstandsgebieden, de samenstelling van de groepen, het aantal leerlingen in de gemengde leerweg, de keuze voor meer vakken of het verplichte vak wiskunde verklaren de bevindingen niet. Er zijn dus geen aanwijsbare, externe oorzaken.

Referentiekader Een meer aannemelijke verklaring ligt op een ander vlak, namelijk het referentiekader van leraren. Zij verwachten waarschijnlijk te weinig van hun leerlingen in de gemengde leerweg. Dat kan te maken hebben met de historie van de aoc's, die bij de introductie van het vmbo een licentie voor de gemengde leerweg kregen. Het lijkt erop dat te weinig het besef is doorgedrongen dat leerlingen in die leerweg meer lijken op leerlingen in de theoretische leerweg (de voormalige mavo) dan op leerlingen van de beroepsgerichte leerwegen (het voormalig vbo).

Te lage verwachtingen Door de lage verwachtingen streven leraren waarschijnlijk een lager examenniveau na. De hoge cijfers voor het schoolexamen doen vermoeden dat leraren lagere eisen stellen en leerlingen minder goed voorbereiden op het niveau van het centraal examen. Bij het centraal examen presteren leerlingen vervolgens gemiddeld minder goed. Beide processen compenseren elkaar en dragen bij aan een stabiel bovenbouwendement. Dit is een heel specifiek probleem voor aoc's.

Actie is vereist Scholen waar de gemengde/theoretische leerweg een te groot verschil laat zien tussen het centraal examen en het schoolexamen en waar de cijfers voor het centraal examen te laag zijn, moeten actie ondernemen. Die actie moet zich richten op verwachtingen die leraren van leerlingen hebben. Omdat het hier vaak om kleine opleidingen gaat, is het wellicht niet goed mogelijk om verbeteringen op de afzonderlijke scholen uit te voeren. Een aanpak in breder verband kan meer succes opleveren. In elk geval moeten scholen zichzelf de volgende vragen stellen:

- kunnen groene vmbo-scholen in de onderwijskundige organisatie voldoende waarmaken dat leerlingen de leerstof van het gemengde/theoretische niveau krijgen?
- hebben leraren voldoende vaardigheden om met niveauverschillen om te gaan in gecombineerde klassen?
- zijn leraren voldoende toegerust om op het hogere niveau van de gemengde/theoretische leerweg goed les te geven?

6.3 Leerlingstromen in de groene beroepskolom vmbo-mbo

Betere doorstroom beroepskolom Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt dat groei in het hoger onderwijs zal moeten komen uit een betere doorstroom in de beroepskolom, dat wil zeggen van vmbo via mbo naar hbo. Nu vallen te veel leerlingen uit of ze kiezen niet voor een vervolgopleiding. Een belangrijke reden is dat onderwijsprogramma's van vmbo, mbo en hbo onvoldoende op elkaar aansluiten.

Betere aansluiting in eigen sector De oplossing voor dit probleem ligt misschien in de sectorale deelkolommen. Naast de groene sector gaat het daarbij om economie, techniek en zorg en welzijn. Programmatische aansluiting is immers eenvoudiger en doorstroming in de eigen kolom moet in principe een meerwaarde hebben ten opzichte van kolomwisseling. De inspectie heeft onderzocht hoe de doorstroming in de groene kolom verloopt en de uitkomsten zijn vergeleken met de overige sectoren. Gekeken is naar de leerlingen die in 2006/2007 in het laatste jaar van het vmbo zaten en in 2007/2008 instroomden in het mbo.

Twee richtingen De beroepskolom vmbo-mbo kan vanuit twee richtingen worden bekeken: vanuit het vmbo (welk deel van de leerlingen stroomt in de eigen sector door naar het mbo) en vanuit het mbo (welk deel van de mbo-deelnemers is afkomstig uit de eigen sector in het vmbo). Het gaat hierbij om 101.525 leerlingen (zie bijlage, tabel 4 voor een specificatie van aantallen).

Weinig doorstroom uit groen vmbo Kijkend vanuit het vmbo (de basisberoepsgerichte, kaderberoepsgerichte en gemengde leerwegen) blijkt het groene vmbo zeer sterk af te wijken van de overige sectoren (tabel 6.3a). Bij de overige sectoren gaat meer dan twee derde van de leerlingen door in de eigen sector, in het groene vmbo slechts een derde. De oorzaken hiervan zijn niet duidelijk.

Tabel 6.3a

Percentage leerlingen dat instroomt in het mbo, bekeken vanuit het vmbo (n=60.891)

Mbo					
Vmbo	Economie	Techniek	Zorg	Groen	Totaal
Economie	70	14	14	2	100
Techniek	17	77	4	2	100
Zorg	21	7	69	3	100
Groen	22	19	26	33	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 (analyses op BRON-data)

Kijkend vanuit het mbo lijkt de sector groen veel meer op de andere sectoren: 71 procent van de deelnemers is afkomstig uit de eigen vmbo-sector. Dit komt overeen met de sectoren techniek en zorg. Alleen economie wijkt sterk af: slechts 56 procent van de deelnemers in deze sector volgde in het vmbo al een opleiding in deze richting (tabel 6.3b).

Tabel 6.3b

Percentage leerlingen dat instroomt in het mbo, bekeken vanuit het mbo (n=60.891)

Mbo				
Vmbo	Economie	Techniek	Zorg	Groen
Economie	56	13	13	6
Techniek	14	72	4	10
Zorg	21	7	71	13
Groen	9	8	12	71
Totaal	100	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 (analyses op BRON-data)

Instroomniveau in mbo Belangrijker dan de aantallen doorstromers in de sector is het studiesucces in het mbo. Het is aannemelijk dat studiesucces positief samenhangt met doorstroming in de eigen sector, aangezien de opleidingen dan het best op elkaar afgestemd kunnen worden. Inhoudelijk kunnen leerlingen dan immers voortbouwen op al aanwezige kennis en vaardigheden.

Bij het bepalen van het studiesucces is allereerst relevant op welk niveau de vmbo'ers instromen in het mbo. Het mbo kent vier niveaus en het maakt vanzelfsprekend veel uit of leerlingen studiesucces behalen op het laagste of het hoogste niveau. Bij een goed functionerende beroepskolom is te verwachten dat doorstroming in de eigen sector op een hoger niveau plaatsvindt dan bij sectorwisseling. Tabel 6.3c toont het gemiddelde instroomniveau, berekend op de niveaus waarop leerlingen in het mbo instromen (1 tot en met 4) vanuit de verschillende sectoren in het vmbo. Hoe hoger het getal, hoe hoger het instroomniveau.

Tabel 6.3c

Gemiddeld instroomniveau mbo, bekeken vanuit het vmbo (n=60.891)

Vmbo					
Mbo	Economie	Techniek	Zorg	Groen	Totaal
Economie	2,8	2,5	2,5	2,5	2,7
Techniek	2,6	2,4	2,3	2,5	2,5
Zorg	3,0	3,0	2,9	2,8	2,9
Groen	3,1	2,9	3,0	2,9	2,9
Totaal	2,8	2,5	2,8	2,7	2,7

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 (analyses op BRON-data)

Wisselend beeld De doorstroom uit het groene vmbo naar de verschillende mbo-sectoren lijkt de verwachting in eerste instantie te bevestigen. Leerlingen uit het groene vmbo stromen in het groene mbo op een hoger gemiddeld niveau in dan in de andere sectoren van het mbo. Voor leerlingen uit het groene vmbo is het dus gunstig om door te stromen in de eigen sector. Leerlingen die uit de vmbo-sectoren economie en zorg instromen in het groene mbo, hebben echter gemiddeld nog een iets hoger niveau. Bovendien liggen die niveaus ook nog iets hoger dan bij de doorstroom in hun eigen sectoren.

Aannamebeleid Bij nadere analyse blijkt dat vooral leerlingen die uit de basisberoepsgerichte leerweg in de sectoren economie, zorg en techniek komen, vaker lager worden geplaatst dan gezien hun vooropleiding mag worden verwacht. Bij de groene sector is dit minder het geval, hetgeen kan wijzen op een soepeler aannamebeleid.

Behalen van diploma

Gediplomeerde uitstroom Uiteindelijk gaat het erom of deelnemers een diploma halen. Tabel 6.3d laat over het totale mbo het percentage deelnemers zien dat in een bepaald schooljaar gediplomeerd de opleiding verlaat. De andere deelnemers vertrekken zonder diploma. Het kan zijn dat op zijn minst een deel van deze groep overstapt naar een andere opleiding, maar dat is op basis van de beschikbare gegevens niet in kaart te brengen.

Eigen sector levert voordeel op Tabel 6.3d laat de uitstroom zien van 192.205 deelnemers van wie de vmbo-sector die ze voorafgaand aan het mbo volgden, bekend was. Horizontaal staan de sectoren waar de deelnemers in het vmbo vandaan kwamen, verticaal de sectoren waar ze in het mbo in terechtkwamen. De vetgedrukte percentages zijn de gediplomeerde uitstromers die uit dezelfde sector afkomstig zijn. De percentages zijn gemiddelden over alle mbo-niveaus. Doorstroom in de eigen sector levert grote voordelen op. Het percentage gediplomeerde uitstroom is in alle gevallen hoger, soms zelfs aanzienlijk hoger, dan wanneer leerlingen van sector wisselden.

Tabel 6.3d

Percentage gediplomeerde uitstroom 2007/2008 per mbo-sector, naar vooropleiding in het vmbo (n=192.205)

Vmbo				
Mbo	Economie	Techniek	Zorg	Groen
Economie	61	56	55	58
Techniek	51	67	49	54
Zorg	51	42	67	58
Groen	54	66	53	69

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 (analyses op BRON-data)

Vooraf belangrijk voor lagere niveaus Uitsplitsing naar niveau (zie bijlage, tabel 5 t/m 8) maakt duidelijk dat het effect over alle niveaus optreedt, maar dat er wel verschillen tussen niveaus zijn. In het groene mbo hebben vooral deelnemers in de lagere niveaus baat bij doorstroming in de eigen sector. Op het hoogste niveau is dat veel minder het geval. Dat kan

samenhangen met de grote uitval van meisjes in de groene opleidingen op niveau 4 (dierverzorging), waar in het Onderwijsverslag van 2008 over is geschreven.

Eigen beroepskolom is effectiever In het algemeen is echter duidelijk dat leerlingen die bij de overstap vmbo-mbo in de eigen sector doorgaan, betere resultaten behalen dan leerlingen die van sector wisselen. In het groene onderwijs is dat voordeel iets sterker dan in de overige sectoren. Stimulering van de sectorale deelkolommen kan dus leiden tot verbetering van de doorstroom.

6.4 Studentenstromen in de groene beroepskolom mbo-hbo

Sectoren mbo en hbo verschillen Net als de beroepskolom vmbo-mbo kan de beroepskolom mbo-hbo van twee kanten worden bekeken: vanuit het mbo en vanuit het hbo. Anders dan bij vmbo en mbo, die vier vergelijkbare sectoren hebben, vergt de overgang van mbo naar hbo enige interpretatie. Het hbo kent zeven sectoren, waarvan economie, techniek, en landbouw en natuurlijke omgeving redelijk overeenkomen met die in het mbo. De hbo-sectoren gezondheidszorg, onderwijs (pabo en tweedegraads lerarenopleiding) en gedrag en maatschappij komen grotendeels overeen met zorg en welzijn in het mbo. De hbo-sector taal en cultuur is niet goed te verbinden met een mbo-sector en blijft hier daarom buiten beschouwing.

Minder groene doorstroom Van de bijna 23.000 mbo-deelnemers die in 2008 met een hbo-opleiding begonnen, stroomden er ruim 17.000 door in dezelfde sector (tabel 6.4a). In het groene onderwijs kozen 490 van de 771 doorstromers naar het hbo wederom voor groen (64 procent); dat is iets onder het gemiddelde. De hoge doorstroom naar zorg, een samengestelde sector, is mogelijk vertekend.

Tabel 6.4a

Aantal en percentage mbo'ers dat doorstroomt naar hbo in dezelfde sector

Sector	Aantal	Percentage
Economie	6.623	71
Techniek	2.960	61
Zorg	6.984	90
Groen	490	64

Bron: DUO, 2009

Een derde uit groen mbo Om na te gaan welk deel van de instromers in het groene hbo uit het groene mbo komt, zijn studenten die in 2008 begonnen in het hbo onderzocht. Daar kunnen trouwens ook studenten bij zijn die eerder dan het voorgaande studiejaar hun mbo-opleiding afrondden. Het aandeel eerstejaars studenten in het groene hbo is erg klein vergeleken met andere hbo-sectoren (2 procent; tabel 6.4b). In het groene hbo stroomden 570 eerstejaars in met een vooropleiding op mbo-niveau. Het aandeel van voormalige mbo'ers in het groene hbo (32 procent) wijkt daarmee niet erg af van dat in de andere sectoren.

Tabel 6.4b

Aandeel hbo-studenten met een mbo-vooropleiding, per sector

	Totaal aantal ingestroomde studenten in de sector	Instroom als percentage van het totaal	Aantal studenten met een mbo-vooropleiding	Studenten met mbo-vooropleiding ten opzichte van totaal van de sector
Landbouw (groen)	1.787	2	570	32
Economie	30.132	40	8.335	28
Techniek	13.030	17	3.919	30
Gezondheidszorg	7.758	10	1.705	22
Onderwijs	9.571	13	3.088	32
Gedrag en maatschappij	10.377	14	4.204	41
Taal en cultuur	3.357	4	692	21

Bron: 1 cijfer HO, DUO/Inspectie van het Onderwijs, 2009

De doorstroming van mbo'ers in dezelfde sector is opvallend constant over de sectoren (tabel 6.4c). Bij vrijwel alle sectoren komt 80 procent van de mbo-instroom uit dezelfde sector. De enige uitzondering is 'gedrag en maatschappij'.

Tabel 6.4c

Doorstroom van mbo naar hbo in de eigen sector, per sector

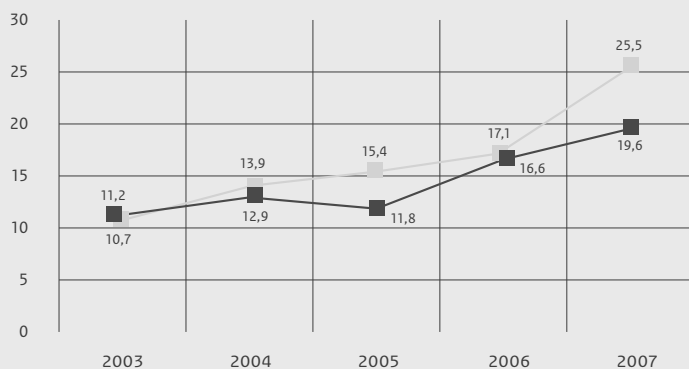
	Aantal studenten met een mbo vooropleiding in dezelfde sector als de hbo-opleiding	Percentage studenten met een mbo-vooropleiding in dezelfde sector ten opzichte van totale mbo-instroom
Landbouw (groen)	458	80,4
Economie	6.663	79,9
Techniek	2.738	69,9
Gezondheidszorg	1.371	80,4
Onderwijs	2.490	80,6
Gedrag en maatschappij	2.693	64,1

Bron: 1 cijfer HO, DUO/Inspectie van het Onderwijs, 2009

Uitval en diplomarendement

Minder uitval met groene vooropleiding

Hoe goed functioneert de groene beroepskolom? Een eerste maat hiervoor is het percentage studenten dat uitvalt. De uitval na het eerste studiejaar van hbo'ers met een groene mbo-vooropleiding is lager dan van studenten met andere vooropleidingen, behalve voor het cohort van 2003. In het cohort van 2007 is het verschil het grootst (figuur 6.4a).

**Figuur 6.4a**

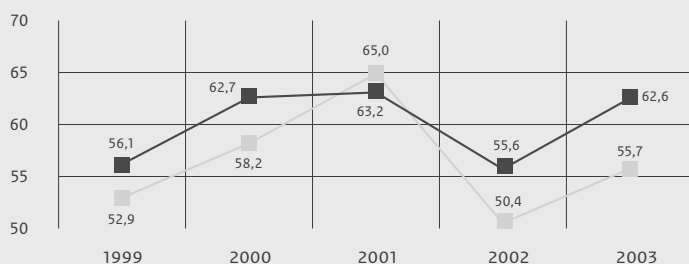
Percentage uitval van studenten uit het groene hbo na het eerste studiejaar, naar vooropleiding

■ Vooropleiding mbo groen
 ■ Vooropleiding mbo overig

Bron: 1 cijfer HO, DUO/Inspectie van het Onderwijs, 2009

In 2007 is de uitval in het groene hbo erg hoog (26 procent) bij de mbo'ers zonder groene vooropleiding. Het gaat hier overigens om kleine absolute aantallen: slechts 97 mbo'ers begonnen in 2007 zonder groene vooropleiding aan een groene hbo-opleiding. De uitval van beide groepen mbo'ers uit het groene hbo is sinds 2003 aanzienlijk gestegen, een trend die zich ook elders in het hbo voordoet. De uitval van mbo-studenten in het hbo steeg tussen 2003 en 2007 van 15 naar 21 procent.

Hoger rendement met groene vooropleiding Een tweede maat voor het functioneren van de groene beroepskolom is het diplomarendement, ofwel het percentage studenten in het groene hbo dat na vijf jaar studie een diploma heeft behaald. In vier van de vijf cohorten hebben studenten met een groene vooropleiding een hoger diplomarendement dan studenten met een andere mbo-vooropleiding (figuur 6.4b). Bovendien groeit het verschil tussen beide groepen, met uitzondering van het cohort 2001.

**Figuur 6.4b**

Percentage hbo-studenten (groen) dat na vijf jaar een diploma heeft behaald, naar vooropleiding

■ mbo groen
 ■ mbo overig

Bron: 1 cijfer HO, DUO/Inspectie van het Onderwijs, 2009

In het groene hbo presteren studenten met een groene mbo-vooropleiding iets beter dan de overige mbo-instromers. Ook hier kan versterking van de sectorkolom het rendement vergroten.

6.5 RIGO/KIGO

Innovatie Sinds 2002 stelt het ministerie van LNV middelen beschikbaar voor innovatie van het groene onderwijs volgens de Regeling Innovaties Groen Onderwijs (RIGO). De inspectie onderzocht projecten die in het kader van RIGO in de periode 2004-2006 zijn gestart (Inspectie van het Onderwijs, 2009a). Met ingang van 2007 heet de regeling overigens Kenniscirculatie en Innovatie Groen Onderwijs (KIGO). LNV zet nadrukkelijk in op de verdere ontwikkeling en verankering van het groene kennissysteem zelf, zowel in de hele sector als op instellingen. Deze ontwikkeling was al zichtbaar in de RIGO-periode en vloeit deels voort uit de inspectiebevindingen van de afgelopen jaren. De focus verschoof van pure onderwijsvernieuwing naar projecten die moeten bijdragen aan de verspreiding van kennis in de hele sector.

Projecten binnen programma's Onder KIGO moeten projectactiviteiten passen in het algemene beleid dat voor de groene sector gestalte krijgt via de Groene Kenniscoöperatie (GKC). Zo worden projecten sterker gekoppeld aan het innovatiebeleid van de sector en is er minder ruimte voor pure onderwijsvernieuwing in het kader van de competentiegerichte kwalificatiestructuur en de verbetering van de examinering. KIGO-projecten zijn geen projecten meer die instellingen 'zomaar' kunnen indienen, maar maken deel uit van een programma binnen de GKC. De programmaleiding heeft invloed op de toekenning van gelden voor projecten. Programma's beogen een samenhangend geheel van projecten in portefeuille te hebben die voldoen aan KIGO-criteria, maar ook aan specifieke programma-eisen. In 2009 startte de regeling Wageningen Universiteit en Researchcentrum Knowledge Sharing (WURKS), waarbij scholen expertise kunnen inhuren om een betere inbedding in de groene kennisinfrastructuur te krijgen.

Inbedding in beleid instellingen Een ander belangrijk element is de inbedding van projecten in het innovatiebeleid van instellingen zelf. De inspectie stelde bij de projecten uit de periode 2004-2006 vast dat die inbedding vaak beperkt was. Projecten zijn vaak sterk afhankelijk van individuele initiatieven. Dat is op zich niet verkeerd, maar het veroorzaakt kwetsbaarheid: als een initiatiefnemer wegvalt, heeft dat vaak negatieve gevolgen voor het project. Bovendien hebben de projecten kenniscirculatie een levensduur die doorloopt na het project. Een onderwijsvernieuwingproject leidt tot een product dat leraren daarna kunnen gebruiken, maar een kenniscirculatieproject leidt tot een dienst die langere tijd onderhouden moet worden. Dat kan alleen als dat past in het beleid van de instelling en als er middelen voor beschikbaar blijven.

Impulsgelden KIGO is niet de enige financieringsbron voor innovatie in de groene kennissector. Instellingen ontvangen ook aanvullende middelen, de Impulsgelden, voor uitvoering van hun innovatiebeleid. Via de GKC is er in toenemende mate aandacht voor afstemming van KIGO en Impulsgelden, met als doel een betere inbedding van projecten in het innovatiebeleid van instellingen.

Kenniscirculatie De afgelopen jaren trad een geleidelijke verschuiving op van onderwijsinnovatie naar kenniscirculatie. De grens is echter niet zo scherp als de begrippen suggereren. Veel projecten omvatten de ontwikkeling van een onderwijsmodule, die vervolgens de basis is voor verdere verspreiding. Hierdoor is de verankering beter gewaarborgd. Onderwijsinstellingen

blijken nu eenmaal beter te zijn in onderwijsontwikkeling dan in kenniscirculatie. Als er echter een stevige basis ligt in de vorm van een onderwijsproduct, is de kans ook groter dat dat langere tijd beklijft. De modules sluiten naar vorm weliswaar meestal aan bij de algemene onderwijsontwikkeling (competentiegericht), maar zijn naar inhoud innovatief.

Moeizame samenwerking De samenwerking die vereist is in het kader van de regeling en die ook wenselijk is voor de continuïteit, blijft moeizaam. De horizontale samenwerking tussen instellingen op dezelfde plaats in de beroepskolom is meestal wel vruchtbaar, de verticale veel minder. De inspectie constateerde dit al eerder. Ook de samenwerking met bedrijven is lastig. Ten slotte is het jammer dat projecten zich grotendeels concentreren aan de bovenzijde van de beroepskolom, in het mbo en hbo. De relatie met het groene vmbo, waar veel winst is te behalen omdat nu zeer weinig leerlingen doorstromen naar het mbo, is erg dun en er zijn nauwelijks projecten. Dat is deels een gevolg van de keuze voor kenniscirculatie. Kennis op vmbo-niveau voorziet immers minder in de behoefte aan kenniscirculatie dan kennis op mbo- of hbo-niveau.

6.6 Nabeschuiving

Beroepskolom functioneert De beroepskolom blijkt in het algemeen te functioneren. Als leerlingen in een sector doorstromen, doen ze het beter dan wanneer ze overstappen naar een andere sector. Dit geldt zowel bij de overgang van vmbo naar mbo als bij de overgang van mbo naar hbo. In de groene kolom is het effect wat sterker dan in de overige sectoren. Verdere versterking van de sectorale beroepskolom kan bijdragen aan een hoger rendement.

Weinig doorstroom naar groen mbo De zeer lage doorstroom vanuit het groene vmbo naar het groene mbo is opmerkelijk. Het groene onderwijs slaagt er veel minder dan de andere sectoren in leerlingen aan de sector te binden. Op grond van de beschikbare gegevens is niet duidelijk waar dat precies aan ligt. Wat in elk geval niet meehelpt, is dat de stimuleringsmiddelen vanuit RIGO en KIGO nauwelijks ten goede komen aan het vmbo.

Wisselend succes Het groene vmbo doet het prima in de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen. De resultaten in de gemengde/theoretische leerweg van het groene vmbo zijn slechter dan in de andere sectoren en neigen naar verdere achteruitgang. Er is dan ook gerichte actie nodig om deze trend te keren.

Literatuur

Inspectie van het Onderwijs (2009a). *RIGO 2004-2006. Eindrapport*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009b). *Een wisselend succes. Tegenvallers en successen in de leerresultaten van het groene vmbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Bijlage

Tabel 1
Instellingen groen onderwijs in 2008

Agrarische opleidingscentra (vmbo, lwoo, mbo-bol, mbo-bbl)	12
Voortgezet onderwijs (groene afdeling)	38
Regionale opleidingscentra (groene afdeling)	1
Hoger beroepsonderwijs	5
Wetenschappelijk onderwijs	1

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009

Tabel 2
Personeelsleden groen onderwijs in 2008 in fte x 1.000

Agrarische opleidingscentra voor vo en mbo	5,5
--	-----

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009

Tabel 3
Aantal leerlingen/studenten groen onderwijs in 2008 x 1.000

Voortgezet onderwijs (vmbo)	19,7
Voortgezet onderwijs (lwoo)	14,5
Middelbaar beroepsonderwijs	27,1
Hoger beroepsonderwijs	7,9
Wetenschappelijk onderwijs	5,1

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009

Tabel 4

Doorstroom van voortgezet onderwijs (2006/2007) naar mbo (2007/2008), bekeken vanuit het vmbo;
n=101.525*

Vmbo	Mbo				
	Economie	Techniek	Zorg	Groen	Totaal
Economie	11.177	2.336	2.319	240	16.072
Techniek	2.891	13.341	686	397	17.315
Zorg	4.151	1.306	13.332	484	19.273
Groen	1.851	1.546	2.138	2.696	8.231
Subtotaal	20.070	18.529	18.475	3.817	60.891
Vmbo - theoretische leerweg	12.312	7.378	10.464	1.250	31.404
Havo/vwo	2.102	1.510	1.456	303	5.371
Onbekend	1.193	1.699	784	183	3.859
Totaal	35.677	29.116	31.179	5.553	101.525

* Opleidingen in het mbo die niet eenduidig tot één sector behoren zijn weggelaten. Deze opleidingen hebben gezamenlijk 653 instromende deelnemers in 2007/2008.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 (analyses op BRON-data)

Tabel 5

Percentage gediplomeerde uitstroom 2007/2008 op mbo niveau 4, uitgesplitst naar vooropleiding in het vmbo (n=59.236)

	Vmbo economie	Vmbo techniek	Vmbo zorg	Vmbo groen
Economie	64	55	58	49
Techniek	46	64	35	25
Zorg	52	37	69	46
Groen	43	69	49	49

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 (analyses op BRON-data)

Tabel 6

Percentage gediplomeerde uitstroom 2007/2008 op mbo niveau 3, uitgesplitst naar vooropleiding in het vmbo (n=54.355)

	Vmbo economie	Vmbo techniek	Vmbo zorg	Vmbo groen
Economie	56	56	47	42
Techniek	54	77	40	64
Zorg	51	39	67	54
Groen	53	66	53	70

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 (analyses op BRON-data)

Tabel 7

Percentage gediplomeerde uitstroom 2007/2008 op mbo niveau 2, uitgesplitst naar vooropleiding in het vmbo (n=73.073)

	Vmbo economie	Vmbo techniek	Vmbo zorg	Vmbo groen
Economie	61	56	57	63
Techniek	48	66	47	57
Zorg	48	46	65	64
Groen	62	65	56	75

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 (analyses op BRON-data)

Tabel 8

Percentage gediplomeerde uitstroom 2007/2008 op mbo niveau 1, uitgesplitst naar vooropleiding in het vmbo (n=5.541)

	Vmbo economie	Vmbo techniek	Vmbo zorg	Vmbo groen
Economie	63	61	65	66
Techniek	59	60	62	61
Zorg	64	50	61	74
Groen	71	65	55	78

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 (analyses op BRON-data)

Hoofdstuk 7

Hoger onderwijs

7.1	Ontwikkelingen in het hoger onderwijs	147
7.2	Kwaliteit van opleidingen	150
7.3	Opbrengsten van het hoger onderwijs	151
7.4	Toegankelijkheid	153
7.5	Gerealiseerd niveau	155
7.6	Naleving van wet- en regelgeving	158
7.7	Nabeschouwing	159

Samenvatting

Stand van zaken De vergelijkbaarheid van nationale onderwijsstelsels in Europa is verbeterd, maar de beoogde mobiliteit komt maar gedeeltelijk op gang. Het aantal studenten in het Nederlandse hoger onderwijs stijgt opnieuw. In 2009 was de instroom uitzonderlijk hoog, waarschijnlijk door de economische crisis. Het hoger onderwijs maakt inmiddels een bescheiden begin met diversificatie.

Accreditatie bijna voltooid De eerste cyclus van het accreditatiestelsel is bijna afgerond. De inspectie constateert dat de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) een belangrijke plaats heeft verworven in de kwaliteitszorg van het hoger onderwijs. Aandacht voor internationale benchmarking en profilering van opleidingen blijft evenwel nodig.

Uitval onveranderd De inspectie is blijvend bezorgd over de hoge uitval: twee jaar na inschrijving is een op de vijf studenten in het hoger beroepsonderwijs met de studie gestopt. In het wetenschappelijk onderwijs geldt dat voor een op de acht studenten.

Examinering vraagt aandacht Op het terrein van examinering zijn extra inspanningen vereist, onder meer door versterking van de rol en positie van examencommissies.

Toegankelijkheid kan beter Alle instellingen voor hoger onderwijs moeten er op korte termijn naar streven studenten met een functiebeperking onbelemmerd te laten studeren. Deze studenten hebben aangepaste opdrachten, alternatieve toetsvormen of een individuele tentamenplanning nodig.

Zorgvuldigheid De inspectie maakt zich zorgen over de kwaliteit van de erkenning van elders verworven competenties. Er zijn ook instellingen die opleidingen niet correct aanprijzen op hun websites.

Register gewenst Er is nog steeds aandacht nodig voor de betrouwbaarheid van diploma's in de vorm van een goed toegankelijk diplomaregister en wettelijke bescherming van het begrip universiteit. Soms zijn er nog problemen bij de toelating van buitenlandse studenten, maar dankzij de invoering van de Gedragscode internationale studenten is er veel verbeterd.

7.1 Ontwikkelingen in het hoger onderwijs

Nederland in de Europese context

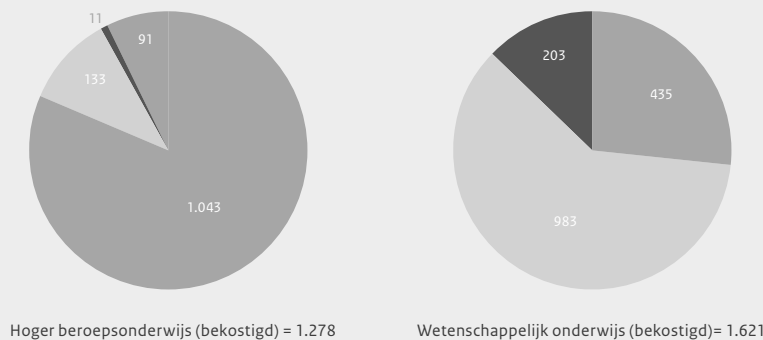
Beperkte mobiliteit Europa wil de mobiliteit van personeel en studenten tussen nationale stelsels bevorderen. Dit doel kwam de afgelopen jaren dichterbij. De bachelor-masterstructuur is praktisch overal ingevoerd, waardoor onderwijsstelsels beter vergelijkbaar zijn. De meeste landen hebben een systeem van externe kwaliteitszorg en nemen de *European Standards and Guidelines* in acht. Toch gaat slechts een zeer beperkt aantal studenten naar het buitenland om te studeren.

Europese prioriteiten Om de ontwikkelingen te versterken stellen de Europese ministers van onderwijs de volgende prioriteiten (Bologna Process 2020, 2009):

- toegankelijkheid, waarop Nederland internationaal hoog scoort;
- ‘een leven lang leren’, waarbij Nederland wel de Europese doelstelling haalt, maar nog niet de nationale doelstelling, die ambitieuzer is;
- de kwaliteit van docenten in het hoger onderwijs. Nederlandse beleidsmakers, de politiek en de publieke opinie hebben vooral aandacht voor leraren in andere sectoren dan het hoger onderwijs;
- verbinding van onderwijs en onderzoek en het vergroten van *employability*;
- classificatie van het Europees hoger onderwijs met behulp van *multidimensional transparency tools*. Daaronder valt bijvoorbeeld het Europese U-map project (Van Vught en Vossensteyn, 2009), dat verschillen in profielen tussen instellingen zichtbaar maakt.

De volgende paragrafen gaan in op enkele prioriteiten en beschrijven de kwaliteit van het hoger onderwijs aan de hand van de kwaliteitszorg, de toegankelijkheid en het gerealiseerde niveau.

Diversificatie neemt toe Het bekostigd hoger onderwijs bestaat, inclusief de Open Universiteit, uit veertien universiteiten en 42 instellingen voor hoger beroepsonderwijs (hbo), die in totaal 2.899 opleidingen verzorgen (figuur 7.1a). Er is een bescheiden begin gemaakt met diversificatie. Er zijn inmiddels 91 associate degreeprogramma's (nieuwe tweejarige hbo-programma's) met ongeveer achthonderd studenten. Er zijn vier *university colleges* met een brede bacheloropleiding voor geselecteerde studenten. Enkele universiteiten hebben inmiddels ook een brede bacheloropleiding of bereiden die voor. In het hbo is een *college* van start gegaan. Voor het eerst heeft een hogeschool voor een opleiding een accreditatie gekregen op het niveau van het wetenschappelijk onderwijs (wo).

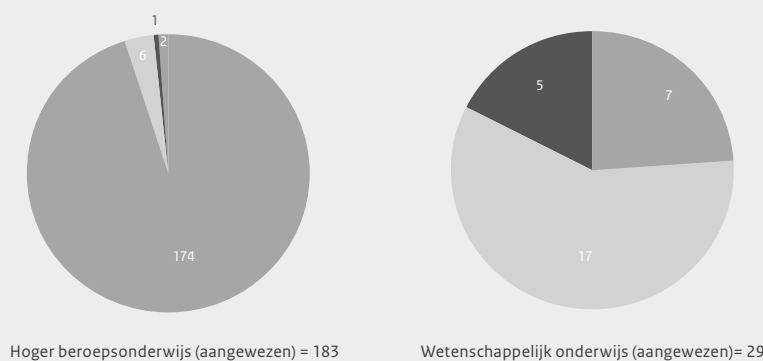
**Figuur 7.1a**

Opleidingen in het bekostigd hoger onderwijs

- Bachelor
- Master
- Oude stijl
- Associate degree programma

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009; IB-Groep (CROHO), 2009

Afname opleidingen aangewezen onderwijs De overheid bekostigt aangewezen opleidingen niet, maar erkent de diploma's wel. Het aangewezen hoger onderwijs bestaat uit zeven kleine, vaak monosectorale universiteiten en vijftig hbo-instellingen, die gezamenlijk 212 bachelor- en masteropleidingen aanbieden (figuur 7.1b). Vorig jaar waren er nog 276 opleidingen, maar het accreditatiestelsel zorgt voor sanering. Er zijn slechts twee associate degreeprogramma's. Het aangewezen onderwijs heeft geen openbare centrale registratie van studenten, zodat het aantal studenten niet bekend is.

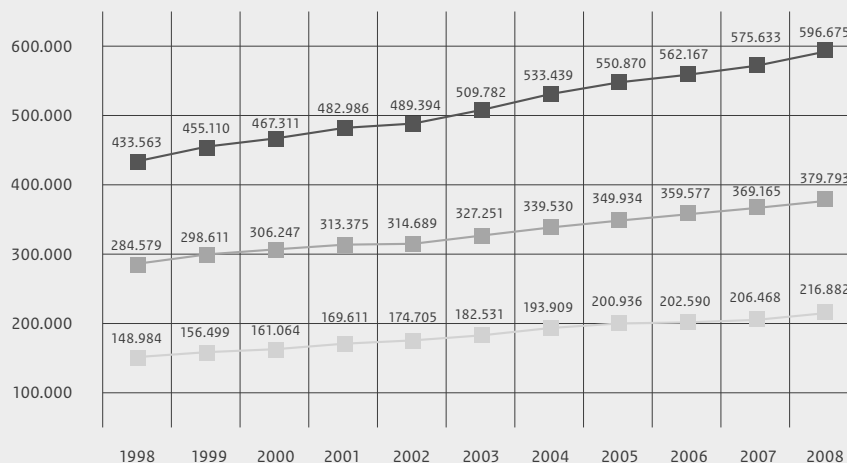
**Figuur 7.1b**

Opleidingen in het aangewezen hoger onderwijs

- Bachelor
- Master
- Oude stijl
- Associate degree programma

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009; IB-Groep (CROHO), 2009

Veranderingen bekostigd onderwijs Aan het begin van het studiejaar 2008/2009 heeft het bekostigd onderwijs bijna 597.000 ingeschreven studenten, een stijging van 3,6 procent ten opzichte van het vorig studiejaar (figuur 7.1c). Het hbo heeft twee derde van de studenten (380.000), het wo een derde (217.000). Gemiddeld is de toename de laatste jaren 3,3 procent, waarbij het wo sterker groeit dan het hbo. In het studiejaar 2009/2010 neemt de instroom zeer sterk toe met 6,1 procent in het wo en 5 procent in het hbo, waarschijnlijk als gevolg van de economische crisis.


Figuur 7.1c

Aantallen studenten hoger bekostigd onderwijs, 1998-2008

■ hbo
■ wo
■ Totaal

Bron: 1 cijfer HO/Inspectie van het Onderwijs, 2009

Economie grootste hbo-sector In het hbo is economie met 37 procent van alle studenten de grootste sector. De sector groeit nog steeds. De sector gezondheidszorg groeit echter het sterkst (7 procent). Bijna 16 procent van de studenten volgt een technische studie; de groei in deze sector is ongeveer 3 procent. Landbouw is met 2 procent van de studenten de kleinste sector. Het aantal studenten is hier echter na vijf jaren van daling nu met 3 procent gestegen.

Daling bij lerarenopleidingen De sector onderwijs heeft een vijfde van het totale aantal hbo-studenten. Deze sector kent als enige in het hbo dalende studentenaantallen: van 66.500 in 2007 naar 64.400 in 2008. Dit is een ernstige zaak, gezien het verwachte lerarentekort.

Techniek groeit in wo In het wo heeft gedrag en maatschappij de meeste studenten (21 procent van het totaal). Techniek heeft ook een vijfde van de wo-studenten en deze sector is in vergelijking met voorgaande jaren gegroeid. Landbouw is ook in het wo met 2 procent van de studenten de kleinste sector, maar het aantal studenten steeg met maar liefst 12 procent ten opzichte van 2007.

Meer Duitse studenten Er komen de laatste jaren meer Duitse studenten in het bekostigd hoger onderwijs, vooral in het oosten van het land. Er staan 18.685 Duitse studenten ingeschreven. In het hbo heeft 3 procent van de studenten de Duitse nationaliteit, in het wo iets meer dan 3 procent. In het wo zijn psychologie en bedrijfskunde in trek, in het hbo sociaal-pedagogische hulpverlening. Duitsers vormen de grootste groep buitenlandse studenten in het ho, op afstand gevolgd door Chinezen en Belgen.

Toename niet-westerse allochtonen Het percentage niet-westerse allochtone studenten nam het afgelopen decennium iets toe naar 14 procent in het hbo en 12 procent in het wo. Desondanks blijft het aandeel allochtone studenten jaarlijks 4 procent achter bij demografische ontwikkelingen. Het potentieel aan studenten in deze bevolkingsgroep wordt nog niet optimaal benut. Allochtone studenten beginnen vaker dan autochtone studenten na een mbo-voorbereiding aan het hbo. Een goede aansluiting tussen mbo en hbo is daarom een belangrijk aandachtspunt (Inspectie van het Onderwijs, 2009c).

7.2 Kwaliteit van opleidingen

Het accreditatiestelsel waarborgt de basiskwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs. Een opleiding wordt eens per zes jaar beoordeeld op 21 kwaliteitsfacetten. Opleidingen met een positieve beoordeling worden geaccrediteerd. Dat betekent dat ze basiskwaliteit bezitten.

De eerste cyclus van het accreditatiestelsel bijna afgerond

Meer kwaliteitszorg Accreditatie, bij wet geregeld in 2002, beoogde een kwaliteitsimpuls te vormen en bij te dragen aan de ontwikkeling van kwaliteitszorg. Inmiddels maken opleidingen en instellingen meer werk van kwaliteitszorg (Inspectie van het Onderwijs, 2006a, 2006b). Voor de een was de stap naar accreditatie groter dan voor de ander, afhankelijk van de mate waarin de kwaliteitszorg al op orde was. Het hbo liep voorop, universiteiten volgden en voor een groot aantal aangewezen opleidingen betekende het accreditatiestelsel een grote sprong voorwaarts. Aangewezen instellingen die hun zaken al op orde hadden, zagen in accreditatie de erkenning van hun kwaliteit.

Weinig zicht op verschillen De rapportagesystematiek maakt onvoldoende zichtbaar of de intensivering van kwaliteitszorg ook tot meer kwaliteit leidde. Tijdens het beoordelingsproces verbeteren instellingen met hulp van de Visiterende en Beoordelende Instantie (VBI) hun zwakke punten zoveel mogelijk. Daardoor blijft informatie over zwakke punten en verbeteringen beperkt tot het onderlinge verkeer tussen instelling en VBI. Rapporten vermijden kritische opmerkingen en de oordelen (grotendeels beperkt tot 'goed' of 'voldoende') zijn vlak. Beoordelaars geven sporadisch onvoldoendes en zijn spaarzaam met de score 'excellent'. De rapporten bevatten veel informatie over facetten van kwaliteit, maar bieden weinig inzicht in sterke en zwakke punten. De samenleving krijgt zo te weinig zicht op kwaliteitsverschillen tussen opleidingen.

Blijvende aandacht nodig De inspectie constateert niettemin dat de NVAO in korte tijd een belangrijke plaats heeft verworven. Accreditatie heeft voor een impuls gezorgd op het gebied van kwaliteitszorg en de kwaliteit van opleidingen is transparanter geworden. Het systeem is niet helemaal waterdicht, want soms moest de inspectie tussentijds ingrijpen bij falende instellingen. Mede daarom blijft aandacht nodig voor internationale benchmarking en voor de profilering van opleidingen.

Hoger onderwijs heeft basiskwaliteit Tussen 2003 en januari 2009 zijn 2.035 van de ruim drieduizend Nederlandse en Vlaamse opleidingen in het hoger onderwijs geaccrediteerd. Zes opleidingen zijn afgekeurd (vijf wo-masters, een hbo-bachelor) vanwege het gebrek aan samenhang in het curriculum en het niveau van het personeel. De NVAO keurde het VBI-rapport van vijf opleidingen af. Deze opleidingen wordt accreditatie onthouden, maar zij krijgen een jaar de tijd om met een nieuw rapport te komen. Drie opleidingen zitten in een herstelperiode: zij mogen twee jaar lang geen nieuwe studenten aannemen.

Weinig excellentie Veel opleidingen streven naar excellentie, maar weinig opleidingen zijn excellent, gemeten naar de spaarzaamheid waarmee de NVAO de erkenning 'bijzondere kwaliteit' of 'bijzonder kenmerk' verstrekt. Beide kenmerken zijn negen keer toegekend. Er zijn echter ook andere manieren om excellentie vorm te geven. Er zijn inmiddels drie *university*

colleges (residentiële brede bacheloropleidingen). Zij scoren hoog bij de accreditatie en krijgen op sommige kwaliteitsfacetten het oordeel 'excellent'. In 2009 zijn twee nieuwe *colleges* gestart, één in het hbo en één in het wo. Ook *honours programma's* zijn een uiting van het streven naar excellentie. Studenten worden meer uitgedaagd en werken in kleine groepen samen met docenten (Van Eijl, Wolfensberger, Van Tilborgh en Pilot, 2005). Alle universiteiten bieden één of meer van zulke programma's, evenals een beperkt aantal hogescholen. Er is geen landelijke registratie, zodat een exact aantal ontbreekt.

Kwaliteit lerarenopleidingen

Monitor Kwaliteitsagenda De inspectie monitort de uitvoering van de Kwaliteitsagenda Krachtig Meesterschap 2008-2011 (OCW, 2008b), die moet bijdragen aan voldoende goede leraren in de toekomst. Initiatieven zijn:

- de basis op orde: dit initiatief betreft de ontwikkeling van een kennisbasis voor de lerarenopleidingen. De eerste producten verschenen in 2009;
- opleiden in de school: hierbij gaat het om een nieuwe opleidingsvariant waarbij studentleraren ten minste de helft van het curriculum op de werkplek, de school, krijgen aangeboden. Er zijn ruim vijftig samenwerkingsverbanden van scholen en lerarenopleidingen die subsidie van het ministerie van OCW krijgen om opleidingsscholen te realiseren. De inspectie richt zich op de structurele verankering van opleiden in de school en gaat na of sprake is van voldoende niveau;
- educatieve minor: deze minor geeft bachelorstudenten de bevoegdheid om in één vak in de onderbouw les te geven. Bij de start in 2009 meldden tweehonderd studenten zich aan;
- 'eerst de klas': in dit project volgen zeer goede studenten met steun van het bedrijfsleven een universitaire lerarenopleiding én een leiderschapscursus. In januari 2010 startten twintig studenten. Zij geven twee jaar les voordat ze in een bedrijf beginnen.

7.3 Opbrengsten van het hoger onderwijs

Diplomarendement kan beter Van de voltijdse hbo-studenten die in het jaar 2000 aan hun studie begonnen, haalde 54 procent na vijf jaar een diploma. Ongeveer 60 procent van de voltijdse wo-studenten haalde na zes jaar een diploma in het hoger onderwijs, deels na een overstap naar het hbo. Autochtone studenten hebben meer studiesucces dan westerse en niet-westerse allochtonen. Autochtone studenten die een wo-opleiding niet voltooien, halen vaker dan allochtone studenten wel een hbo-diploma (OCW, 2008). In het hbo benaderen niet-westerse allochtone vrouwen de autochtone mannen in het studierendement na vijf jaar (51 tegenover 52 procent; HBO-raad, 2009).

Uitval te hoog In het hbo is na twee jaar studietijd 22 procent van de voltijdstudenten die in 2006 aan een bacheloropleiding begonnen, uitgevallen; in het wo 13 procent. Het merendeel van deze groep was na één jaar al weg (Inspectie van het Onderwijs, 2009d). Deze percentages zijn voor het hbo gelijk aan die van vorig jaar. Voor het wo zijn de percentages door een andere berekeningswijze niet te vergelijken met het voorgaande jaar (figuur 7.3a). De vooropleiding hangt samen met uitval: hbo-studenten met een mbo-vooropleiding vallen vaker uit en studenten met een havo-vooropleiding vallen juist iets minder vaak uit. Bij de uitvallers in het

wo zitten vaker dan verwacht studenten met een hbo-bachelordiploma. Van de hbo-uitvallers stroomt een klein deel (7 procent) op naar het wo. Van de wo-uitvallers stroomt een groter deel (23 procent) af naar het hbo. Deze studenten blijven voor het hoger onderwijs behouden.

Switchen In het hbo is na twee jaar 9 procent van de studenten geswitcht naar een andere opleiding of een andere instelling, of ze zijn er een jaar tussenuit geweest. In het wo gaat het om 8 procent. Deze studenten lopen een grotere kans op studievertraging.

Groot deel blijft De meeste studenten volgen na twee jaar echter nog dezelfde opleiding aan dezelfde instelling (twee derde van de hbo-studenten en driekwart van de wo-studenten).



Figuur 7.3a

Situatie na twee jaar van het cohort hbo/wo-studenten uit 2006 naar sector (in percentages, n=129.504)

- Gestopt met studie
- Geswitcht naar andere opleiding/instelling of opleiding hervat na jaar afwezigheid
- Zelfde opleiding aan zelfde instelling
- Diploma

Bron: 1 cijfer HO/Inspectie van het Onderwijs, 2009

Verbetering nodig De ongediplomeerde uitval in het hoger onderwijs is lager dan het OECD-gemiddelde, maar Nederland staat slechts op de tiende plaats (OECD, 2009). Verbetering is nodig én mogelijk. Instellingen moeten hun inspanningen voor en aan de poort intensiveren om studenten heldere voorlichting te bieden en een betere match tussen opleiding en student te bereiken. Ze moeten de bindende functie van het eerste jaar versterken en studenten beter verwijzen binnen het hoger onderwijs.

Meerjarenafspraken, verhoging onderwijskwaliteit en studiesucces

Ambities In 2008 heeft het ministerie van OCW met de VSNU en de HBO-raad meerjarenafspraken gemaakt ter verhoging van studiesucces en onderwijskwaliteit (OCW, 2008). Er zijn middelen aan de lumpsum toegevoegd als steun in de rug. De inspectie onderzoekt de vorderingen op dit terrein in 2010. De universiteiten willen de verwijzende en bindende functie van het eerste jaar versterken en de studie-uitval in bachelor-2 en -3 halveren. Ook willen ze meer studenten in vier jaar de bachelor laten afronden (gestreefd wordt naar 70 procent in 2014; nu 47 procent) en 10 procent van de studenten meer dan het standaardprogramma aanbieden. De hogescholen

willen de functie van de propedeutische fase versterken en het studiesucces van studenten verhogen (de streefwaarde is 90 procent in 2012, rendement is nu na zes jaar 77 procent). Verder willen ze de doorlopende leerlijnen rekenen/wiskunde en taal verbeteren, het onderwijsaanbod meer differentiëren en de kwaliteit van docenten verhogen.

Draagvlak doelstellingen De inspectie voerde een verkennend onderzoek uit bij vier hogescholen en twee universiteiten. Hier bestaat een groot draagvlak voor de doelstellingen uit de meerjarenafspraken, omdat ze door hun *back to basics* karakter direct betrekking hebben op de praktijk van alledag. De doelstellingen bieden de colleges van bestuur ondersteuning bij de aansturing van hun middenmanagement, dat vervolgens een middel in handen heeft om opleidingsdirecteuren en docenten aan te spreken. Faculteitsdirecteuren schatten de verbetering van het diplomarendement verschillend in. Sommige opleidingen hebben deze doelstelling al bereikt, andere hebben een lange weg te gaan.

Inzet middelen De meeste instellingen hebben de extra gelden verdeeld volgens het al bestaande interne allocatiemodel. Incidenteel overweegt een instelling een gerichte investering, zoals de instellingsbrede invoering van een digitaal intake-instrument om probleemstudenten vroegtijdig op te sporen. De HBO-raad en de VSNU maken vanaf 2010 de prestaties per instelling openbaar. Faculteiten zeggen een groot aantal verbetermaatregelen te hebben genomen, vooral gericht op de intensivering en studeerbaarheid van het eerste bachelorjaar (bijvoorbeeld door het aantal contacturen te verhogen).

Uitval eerste jaar De meerjarenafspraken geven instellingen een extra impuls om de uitval terug te dringen en de onderwijskwaliteit te verhogen. De inspectie betreurt het dat geen afspraken zijn gemaakt over het reduceren van de problemen in het eerste bachelorjaar. Instellingen moeten er meer voor doen om studenten meteen aan de best passende opleiding te laten beginnen en zo uitval te voorkomen.

7.4 Toegankelijkheid

Studenten met een functiebeperking

Belemmeringen voor studenten Het Nederlands hoger onderwijs is zeer toegankelijk, zoals de steeds toenemende studentenaantallen aantonen. Voor studenten met een functiebeperking, vijftig- tot zestigduizend in getal, zijn er echter belemmeringen (Studentenmonitor, 2008, Severiens, Rezai, Wolff, Koning, Gravesteijn, Tanis en Beretty, 2009). Deze studenten hebben een lichamelijke handicap, een psychische beperking, een chronische ziekte of dyslexie. Ze lopen vaker studievertraging op en vallen vaker uit dan overige studenten.

Verbeteringen hard nodig Geen enkele instelling voldoet aan de eisen die de inspectie stelt (Inspectie van het Onderwijs, 2009a). Veel voorzieningen worden niet breed aangeboden of zijn niet bekend. Het gaat bijvoorbeeld om aangepaste opdrachten, alternatieve toetsvormen of een op individuele mogelijkheden afgestemde tentamenplanning. De inhoud en vindbaarheid van informatie over studeren met een functiebeperking op de website is slechts bij de helft van de onderzochte instellingen op orde. Ook de toegankelijkheid van gebouwen, onderwijsruimtes

en faciliteiten laat te wensen over. De deskundigheid van docenten en begeleiders op dit gebied verschilt sterk, maar schiet volgens studenten vaak tekort. Dat is zorgelijk, omdat kennis en deskundigheid niet alleen van belang zijn voor een goede begeleiding, maar ook cruciaal voor een goed afgewogen beslissing over aanpassingen.

Onvoldoende beleid Studenten met een beperking moeten erop kunnen rekenen dat voorzieningen die zij nodig hebben beschikbaar zijn en voldoende kwaliteit hebben. Daarom onderzocht de inspectie:

- of instellingen een duidelijk vastgelegd beleid hebben;
- of instellingen dat beleid evalueren;
- wat instellingen doen aan deskundigheidsbevordering van medewerkers;
- of instellingen heldere procedures hebben voor hulp aan studenten met een functiebeperking. Dit is belangrijk omdat bij het toekennen van voorzieningen veel partijen betrokken kunnen zijn.

Slechts een derde van de instellingen heeft op deze vier punten voldoende waarborgen voor kwaliteit en continuïteit van voorzieningen.

De inspectie vindt dat alle instellingen voor hoger onderwijs er de komende jaren naar moeten streven om instellingsbreed te voldoen aan de vier voorwaarden.

Toelating tot de master

Zachte knip verdwijnt De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW, artikel 7.30) maakt wat de toelating tot de wo-master betreft een onderscheid tussen de doorstroommaster en andere masteropleidingen, waarbij studenten een overstap maken van de ene naar de andere universiteit of opleiding. Studenten die binnen eenzelfde opleiding bleven, konden zonder nadere eisen doorstromen naar de bijbehorende master als ze hun bachelor-diploma hadden behaald. Als ze dat niet hadden, konden ze vaak op bepaalde voorwaarden doorstromen. Dit staat bekend als de zachte knip.

Verzelfstandiging master Vanaf september 2010 moeten studenten hun bacheloropleiding volledig hebben afgerond voor ze aan de masteropleiding beginnen: de zogenaamde harde knip. Zo wordt een duidelijke markering aangebracht tussen de bachelor- en de masteropleiding, die ook verder verzelfstandigd worden. Het doel is studenten te stimuleren aan een andere universiteit een masteropleiding te volgen. Het moet wel duidelijk zijn aan welke toelatingseisen studenten moeten voldoen en regelingen voor toelating moeten zorgvuldig en correct worden uitgevoerd. Studenten mogen bovendien geen onnodige studie vertraging oplopen doordat er bijvoorbeeld slechts één instroommoment is.

Transparantie van eisen en procedures De inspectie ging bij 65 opleidingen na of toelatingseisen en toelatingsprocedures duidelijk op websites vermeld zijn. Eerder was al geconstateerd dat procedures voldeden aan wettelijke eisen (Inspectie van het Onderwijs, 2007). In alle gevallen staat de informatie op de website, maar is soms heel summier en moeilijk te vinden. Meestal wordt informatie gegeven voor doorstroombachelors, hbo-bachelors en studenten van andere universiteiten, ook uit het buitenland. Ook vinden overal voorlichtingsactiviteiten

plaats. Het verbaast de inspectie dat opleidingen nauwelijks informatie geven over de wijze waarop de toelatingscommissie besluiten neemt. In een vervolgonderzoek gaat de inspectie na of opleidingen toelatingsprocedures naar behoren uitvoeren.

7.5 Gerealiseerd niveau

Kwaliteit examens

Positie examencommissie sterker De wijziging van de WHW versterkt door een scherpere definitie de positie van examencommissies. Een aantal in de wet genoemde kenmerken springt in het oog:

- leden van de examencommissie moeten onafhankelijk en deskundig zijn;
- externe leden zijn toegestaan en zelfs aan te bevelen;
- ten minste één lid is als docent verbonden aan de opleiding;
- de examencommissie borgt de kwaliteit van tentamens en examens;
- de examencommissie stelt richtlijnen en aanwijzingen vast om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen.

Problemen in de praktijk Met het oog op de nieuwe wetgeving analyseerde de inspectie welke vragen en klachten over examinering binnenkomen. Die vragen en klachten betreffen de wijze van beoordeling en de wet- en regelgeving rond tentamens. De inspectie verwees de meeste klagers terug naar klachten- en beroepsprocedures van instellingen, maar in drie gevallen vond nader onderzoek plaats vanwege de aard of omvang van de klacht. Een voorbeeld is een klokkenluiderzaak, waarbij de kwaliteit van scriptiebeoordeling, en daarmee ook het eindniveau van de opleiding, in het geding was. Andere voorbeelden zijn mogelijke willekeur bij cesuurbepalingen en gebrek aan kwaliteitscontrole op toetsing in het algemeen. Verder is een klacht over een gebrek aan transparantie van de werkwijze van de examencommissie onderzocht. Het valt op dat examencommissies doorgaans een afwachterende rol aannemen. Ze zijn duidelijk nog niet op de toekomst voorbereid.

Bindend studieadvies

Bindend studieadvies vooral in hbo In 2007/2008 was het bindend studieadvies (bsa) in het hbo bijna overal ingevoerd, in het wo bij minder dan de helft van de opleidingen. In het hbo kreeg 17 procent van de eerstejaars een bsa, in het wo 9 procent. De studiepuntennorm voor het bsa lag in de orde van 40 studiepunten, twee derde van het totaal aantal studiepunten in het eerste jaar (Inspectie van het Onderwijs, 2010).

Verloop van procedures Vervolgens ging de inspectie na hoe de procedure van het verstrekken van een bsa verloopt (Inspectie van het Onderwijs, 2010).

- de voorlichting over het bsa is in orde. Studiegids, websites en andere kanalen geven in hbo en wo uitleg over het bsa;
- opleidingen verstrekken waarschuwingen in het eerste en tweede semester van het eerste studiejaar en soms ook in het tweede studiejaar. Door fouten in de studievoortgangsadmini-

- stratie zijn waarschuwingen soms onterecht verstrekt. In het hbo krijgt 7 procent van de studenten niet altijd een waarschuwing voorafgaand aan het bsa, in het wo 1 procent;
- in het hbo houdt meer dan de helft van de opleidingen altijd een gesprek met de student naar aanleiding van een waarschuwing, in het wo vindt bij een kwart van de opleidingen altijd zo'n gesprek plaats;
 - in het hbo tekent 8 procent van de studenten beroep aan tegen het bsa, in het wo 4 procent. In het hbo wordt het beroep in de helft van de gevallen toegekend, in het wo in twintig procent van de gevallen. De wettelijke termijn voor het indienen van een beroep tegen het bsa, vier weken, wordt niet altijd nageleefd.

Nut bindend studieadvies Instellingen zien het bindend studieadvies als een goed middel om studievoortgang te bevorderen: het zet studenten met beide benen op de grond. De inspectie vindt het problematisch dat het eerste studiejaar niet altijd een goede oriëntering is op de studie. Soms is sprake van een inleidend jaar dat een ander karakter heeft dan latere jaren van de bacheloropleiding, of onvoldoende beroepsgeoriënteerd is. Een bsa is dan geen valide instrument om de inhoudelijke geschiktheid van studenten voor de studie te meten.

Aandacht voor karakter propedeuse De inspectie concludeert dat het bindend studieadvies stelselbreed redelijk in overeenstemming met de WHW wordt uitgevoerd. De selectieve werking van het bindend studieadvies staat soms echter onder druk als het oriënterend karakter van de propedeuse tekortschiet.

Betrouwbaarheid diploma's

Betrouwbare diploma's vormen een onmisbare bijdrage aan het vertrouwen van de samenleving in het onderwijsstelsel. Vorig jaar vroeg de inspectie aandacht voor ontwikkelingen die de betrouwbaarheid van diploma's in gevaar brengen (Inspectie van het Onderwijs, 2009c). De actuele stand van zaken komt hier aan de orde.

Niet-bestaande overheidserkenning Nog steeds zijn in Nederland gevestigde particuliere instellingen (zonder aanwijzing of accreditatie) in reclame-uitingen in binnen- en buitenland niet duidelijk over het feit dat hun diploma's in Nederland niet erkend zijn. Sommige instellingen wekken zelfs actief de indruk dat zij hoger onderwijs in de zin van de WHW verzorgen en dat de Nederlandse overheid dus hun diploma's erkent, terwijl dit uitdrukkelijk niet het geval is. In een aantal gevallen heeft het ministerie van OCW instellingen gesommeerd misleidende informatie van websites te verwijderen. Vaak is dat echter nutteloos, want over formuleringen is meestal goed nagedacht. Begrippen als universiteit en *university* kennen in Nederland geen wettelijke bescherming en daardoor is het vrijwel onmogelijk instellingen aan te spreken. Naar aanleiding van kamervragen onderzoekt het ministerie van OCW de mogelijkheden om wettelijke bescherming van begrippen te regelen.

Problemen met legalisatie van diploma's De gevolgen van het verstrekken van diploma's door instellingen buiten het bestel worden verergerd door een probleem met het legaliseren van diploma's. Een aantal instellingen richt zich vooral op het buitenland. Wie in het buitenland werk wil zoeken met een Nederlands diploma moet dit document laten legaliseren door DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs). Met een zekere regelmaat melden diplomahouders van deze instellingen zich. DUO legaliseert echter alleen diploma's van wettelijk erkende en in het

Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) geregistreerde opleidingen. De inspectie weet dat de ministeries van Justitie en van Buitenlandse Zaken de diploma's wel legaliseren. Die legalisatie zegt niets over de inhoud van het diploma en betreft alleen de identiteit van de ondertekenaars/rechtspersonen achter de instelling. Het buitenland interpreteert deze vorm van legalisatie echter als bewijs voor de erkenning van het diploma. De inspectie vindt het uitermate onwenselijk dat de Nederlandse overheid naar buitenlandse werkgevers geen duidelijk beeld biedt over de status van diploma's van in Nederland gevestigde instellingen. Samen met DUO heeft de inspectie er in 2009 bij de betrokken ministeries op aangedrongen deze misstanden zo spoedig mogelijk te beëindigen.

Diplomaregister Dit jaar kreeg de inspectie negen meldingen van nagemaakte en vervalste diploma's. Vorig jaar drong de inspectie er al op aan het jaren geleden aangekondigde diplomaregister hoge prioriteit te geven (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Ook werkgevers vinden een goed toegankelijk diplomaregister waardevol. Het ministerie van OCW heeft de vereiste wet- en regelgeving voorbereid en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het diplomaregister bij DUO neergelegd. DUO verwacht dat het diplomaregister per 1 januari 2012 operationeel is.

Erkennen van verworven competenties

Belangrijk instrument Het erkennen van verworven competenties (evc) is een relatief nieuw fenomeen in het hoger onderwijs. Het doel is erkennen welke kennis en vaardigheden mensen anders dan via formele scholing hebben verworven. Goede evc-procedures zijn belangrijk voor evc-kandidaten, werkgevers en de Nederlandse kenniseconomie als geheel. Evc is namelijk het instrument bij uitstek om mensen te stimuleren te blijven investeren in hun loopbaan en verder te leren op een manier die naadloos aansluit op de kennis en ervaring die zij al informeel hebben verworven.

Uitvoeringspraktijk schiet tekort In 2009 onderzocht de inspectie de kwaliteit van evc-voorzieningen in het hoger onderwijs. De kwaliteit van evc-beoordelingen, procedures en ervaringscertificaten moet verbeteren, evenals het werk van externe partijen die het geregistreerde evc-aanbod periodiek op kwaliteit beoordelen. Ervaringscertificaten zijn niet overdraagbaar, maar kunnen alleen worden verzilverd bij de instelling of opleiding die een bepaald curriculum biedt. Verder is het geen uitzondering dat de examencommissie betrokken is bij evc, hetgeen strijdig is met het uitgangspunt dat evc geen onderwijsactiviteit is en voor de poort van het onderwijs moet plaatsvinden.

Verhogen kwaliteit In het hoger onderwijs doorliepen in 2008 enkele duizenden kandidaten, vooral in het hbo, een evc-procedure. De overheid wil dit aantal fors laten toenemen en dat onderstreept de noodzaak van kwaliteitsverbetering. In 2006 ondertekende de overheid samen met landelijke partners een convenant waarin een norm voor goede evc-procedures is vastgelegd. De overheid en deze partners moeten zorgen dat dit kwaliteitsniveau ook daadwerkelijk wordt gehaald. De inspectie gaat in 2011 na of dat gelukt is (zie verder hoofdstuk 13).

7.6 Naleving van wet- en regelgeving

Toegang hoger onderwijs

Afwijkingen CROHO Bij een met goed gevolg afgelegd examen wordt de CROHO-naam vermeld op het getuigschrift en dat heeft civiel effect. Studenten moeten bij aanvang van hun studie duidelijk geïnformeerd worden over de officiële naam van de opleiding. Instellingen gebruiken uit marketing-overwegingen op hun websites echter soms opleidingsnamen die afwijken van in het CROHO geregistreerde namen. Volgens onderzoek was dat bij 242 opleidingen het geval (Kruithof, Nijssen en Steenkamp, 2008). De inspectie onderzocht bij deze opleidingen of ze studenten correct voorlichten over de naam en status van de opleiding (WHW 7.15 en 7.11).

Onwenselijkheden De inspectie trof bij dertien instellingen onwenselijkheden aan ten aanzien van de naam of vermelding van de accreditatiestatus van een of meerdere opleidingen. In geen enkel geval was duidelijk sprake van ten onrechte geclaimde accreditatie. Eén instelling sprak in verwarrende termen over de status van verschillende opleidingen. Zo werden termen gebruikt als 'erkende' opleidingen, 'officiële getuigschriften' en 'erkend door de instelling'. Op het punt van de benaming van opleidingen kwamen de volgende ongewenste situaties voor, soms in combinatie met elkaar:

- niet de CROHO-naam van de opleiding is vermeld, maar een afwijkende naam;
- de meeste instellingen vermelden de officiële opleidingsnaam wel, maar niet direct zichtbaar. Zo werd bijvoorbeeld op de introductiepagina van de website een overzicht van het aanbod aan opleidingen gegeven met namen die niet overeenkwamen met de CROHO-namen; na doorklikken werd op afzonderlijke opleidingspagina's wel de CROHO-naam vermeld;
- tien instellingen merken een onderdeel van de officiële opleiding als de opleiding zelf aan. Specialisaties, uitstroomvarianten of afstudeerrichtingen worden ten onrechte nogal eens als opleiding gelabeld of als zodanig behandeld. Dit doet zich vooral voor bij brede opleidingen;
- soms worden Engelstalige namen gebruikt die niet in het CROHO zijn geregistreerd.

Aanpassingen De overgrote meerderheid van de opleidingen uit het onderzoek van Research voor Beleid/HOP (Kruithof, Nijssen en Steenkamp, 2008) presenteert de naam en accreditatiestatus van de opleiding inmiddels correct. De inspectie heeft dertien instellingen waar onwenselijkheden werden aangetroffen hierop aangesproken. Na een aantal maanden waren websites van negen instellingen aangepast. De overige vier instellingen zegden toe aanpassingen aan te brengen. De inspectie controleert de websites in 2010 opnieuw en als dan geen correcties zijn aangebracht, wordt dit aan het ministerie gemeld.

Controle blijft nodig Het onderzoek heeft opleidingen bewust gemaakt van het belang van een ordentelijke voorlichtingswijze aan studenten. Toch geeft dat geen garanties voor de toekomst. Websites veranderen voortdurend, evenals benamingen van opleidingen. Structurele controle is nodig omdat het risico blijft bestaan dat instellingen namen van opleidingen niet correct vermelden. Volgens de inspectie kan deze structurele controle het best plaatsvinden in het kader van de accreditatie van opleidingen.

Buitenlandse studenten

Knelpunten Sinds 2003 heeft de inspectie diverse onderzoeken gedaan naar studenten van buiten de Europese Unie in het Nederlandse hoger onderwijs. Aan de aanbodkant bleek dat instellingen zich lang niet altijd realiseerden hoe complex goed onderwijs aan een grote groep internationale studenten is. Aan de vraagkant bleek dat studenten het krijgen van een visum soms belangrijker vonden dan hun studie in het Nederlandse hoger onderwijs. Soms zijn er nog problemen en in het geval van de European University of Professional Education (EUPE) was er zelfs een incident dat de landelijke pers haalde. Toch vindt de inspectie dat er veel is verbeterd, mede door de intensieve aandacht voor dit onderwerp. De inspectie ziet de Gedragscode internationale student, die het onderwijsveld in 2006 invoerde, als een succesvol instrument van zelfregie. Een onafhankelijke evaluatie bevestigde dit (Hovius en Van Kessel, 2009).

Financiële afhankelijkheid De inspectie blijft echter de gang van zaken op afstand volgen. De grootste risico's liggen bij instellingen die geheel of gedeeltelijk financieel afhankelijk zijn van betalingen van studenten uit landen met een visumplicht voor Nederland. Die instellingen zijn kwetsbaar bij samenwerking met commerciële bemiddelingsbureaus, die er financieel belang bij hebben de lat voor toelating tot het hoger onderwijs zo laag mogelijk te leggen. Dat tientallen buitenlandse studenten van één nationaliteit in Nederland samen onderwijs volgen, past bovendien niet in het internationaliseringsbeleid van de overheid. Soms komen buitenlandse studenten helemaal niet in aanraking met studenten van andere nationaliteiten, laat staan met Nederlandse of andere Europese studenten. De inspectie vindt dat er beleid ontwikkeld moet worden om dit te voorkomen.

7.7 Nabeschuwing

Basiskwaliteit aanwezig De eerste cyclus van het accreditatiestelsel is bijna voltooid en de meeste opleidingen van hogescholen en universiteiten zijn geaccrediteerd. De Nederlandse opleidingen hebben basiskwaliteit en de kwaliteitszorg functioneert naar behoren. Het stelsel is echter niet helemaal waterdicht: soms moet de inspectie ingrijpen bij falende kwaliteit van opleidingen.

Meer profilering Het accreditatiestelsel richt zich op het vaststellen van basiskwaliteit. Daarom is het nu nauwelijks mogelijk de kwaliteit van verwante opleidingen te vergelijken. Inmiddels is er nationaal en internationaal veel meer behoefte ontstaan aan profilering van instellingen en opleidingen. Er zijn internationale initiatieven om de kwaliteit transparanter te maken en vergelijking te vergemakkelijken. De inspectie gaat ervan uit dat de tweede cyclus van het accreditatiestelsel meer ruimte biedt voor profilering en zal zelf een bijdrage leveren in de vorm van sectoranalyses, die kwalitatieve en kwantitatieve informatie over opleidingen presenteren. Door transparante informatie zien instellingen en opleidingen waar zij staan en kunnen studenten bewuster kiezen.

Niveau beter borgen Examencommissies zijn verantwoordelijk voor de borging van het gerealiseerde niveau aan het eind van de opleiding; de kwaliteit van het onderwijs en van toetsen en examens moet daaraan bijdragen. De examencommissies zijn nog onvoldoende in staat garant te staan voor de kwaliteit. De inspectie vindt dat een extra inspanning van

betrokkenen is vereist. Dat geldt ook voor evc-procedures, op grond waarvan studenten vrijstellingen krijgen. Die procedures zijn minder zorgvuldig dan vereist. De inspectie ziet er blijvend op toe dat het gerealiseerde niveau beter wordt geborgd. Het gaat in het hoger onderwijs immers in de eerste plaats om beoogde en gerealiseerde opbrengsten.

Uitval blijft hoog Ten slotte is de inspectie nog steeds bezorgd over de hoge uitval in het hoger onderwijs: een verspilling van middelen, maar vooral van talent. Dat is te betreuren vanuit het perspectief van de ontwikkeling van jonge mensen, maar ook vanuit het perspectief van de hoogwaardige kennissamenleving waar Europa naar streeft. Herbezinning over de inrichting van en de begeleiding in het eerste studiejaar van het hoger onderwijs is gewenst. Er mag geen talent verloren gaan.

Literatuur

- Bologna Process 2020 (2009). *The European Higher Education Area in the New Decade*. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven/Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009.
- Eijl, P.J. van, Wolfensberger, M.V.C., Tilborgh, P.J. van, & Pilot, A. (2005). *Honoursprogramma's in Nederland. Resultaten van een landelijke inventarisatie in 2004*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Interfacultair Instituut voor Lerarenopleiding, Onderwijsontwikkeling en Studievaardigheden (IVLOS).
- HBO-Raad (2009). *Feiten en cijfers. Afgestudeerden en uitvallers in het hoger beroepsonderwijs*. Den Haag: HBO-Raad.
- Hovius, M., & Kessel, N. van (2009). *Evaluatie Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.
- Inspectie van het Onderwijs (2006a). *Accreditatie in werking. Beoogde en niet-beoogde effecten*. Inspectierapport. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006b). *Accreditatie, de opleiding aan het werk. Het accreditatieproces in de praktijk*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *BaMa stroomt door. BaMa-onderzoek naar de toelating tot de wetenschappelijke masteropleidingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009a). *Aandacht voor diversiteit in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009b). *Onbelemmerd studeren. Beleid en voorzieningen voor studenten met een functiebeperking in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009c). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009d). *Werken aan een beter rendement. Casestudies naar verklarende factoren voor uitval en rendement in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Met beide benen op de grond. Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van het bindend studieadvies in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kruithof, A., Nijssen, A.J., & Steenkamp, F. (2008). *Creatief of correct. Een onderzoek naar de benamingen van opleidingen in het hoger onderwijs*. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Zoetermeer: Leiden: Research voor Beleid.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *'Krachtig meesterschap'. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Kennis in Kaart 2009. Hoger onderwijs en onderzoek*. Den Haag: OCW.
- OECD (2009). *Education at a Glance. OECD-indicators*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Severiens, S., Rezai, S., Wolff, R., Koning, J. de, Gravesteyn, J., Tanis, O., & Beretty, T. (2009). *Studeren met een functiebeperking. Resultaten van een onderzoek onder eerstejaars studenten*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Studentenmonitor (2008). www.studentenmonitor.nl, tabellen 2008.
- Vught, F.A. van, & Vossensteyn, H. (2009). Van rankings naar multidimensionale classificatie-aanpak. *THEMA. Tijdschrift voor Hoger Onderwijs & Management*, 16 (5), 22–25.

Hoofdstuk 8

Niet-bekostigd onderwijs

8.1	B3-scholen	165
8.2	Onderzoeken door de inspectie	166
8.3	Conclusies op basis van de kwaliteitsonderzoeken	166
8.4	Ontwikkelingen	168
8.5	Nabeschouwing	168

Samenvatting

Eigen toezichtkaders Ongeveer zevenhonderd leerlingen volgen onderwijs op niet-bekostigde B3-scholen. De inspectie beoordeelt deze scholen aan de hand van specifieke toezichtkaders. Normindicatoren bepalen of een school een onderwijsvoorziening is in de zin van de Leerplichtwet.

Bevindingen toezicht Tussen augustus 2008 en januari 2010 bezocht de inspectie 38 scholen. De inspectie heeft de scholen waar de kwaliteit niet op orde was aan de minister gemeld. Vervolgens heeft hij de gemeenten waar deze scholen gevestigd zijn ingelicht. Bij enkele scholen loopt de procedure over de afronding van het inspectierapport nog.

Diversiteit De onderwijsconcepten van B3-scholen variëren van radicaal vernieuwend tot traditioneel. Zorg voor leerlingen met specifieke onderwijs- en begeleidingsvragen is er op alle scholen, zij het met een zeer diverse invulling die gerelateerd is aan het onderwijsconcept.

8.1 B3-scholen

Leerplichtwet Vrijwel alle leerlingen in de leerplichtige leeftijd zitten op een door de overheid bekostigde school. Naar schatting zevenhonderd leerplichtige leerlingen zitten op een niet door de overheid bekostigde B3-school. Dit zijn particuliere scholen voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs, die door de gemeente waar de school is gevestigd zijn aangemerkt als ‘school in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 3 van de Leerplichtwet 1969’. Ze ontleen hun naam aan deze wettekst. Er zijn op 1 januari 2010 in totaal 38 van deze scholen, die onder het bevoegd gezag van 29 bevoegd gezagsorganen vallen (tabel 8.1a).

Tabel 8.1a

Aantal B3-scholen en bevoegd gezagsorganen op 1 januari 2010

	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs
Aantal scholen	23	15
Aantal bevoegd gezagsorganen met één school (primair onderwijs of voortgezet onderwijs)	14	6
Aantal bevoegd gezagsorganen met twee scholen (zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs)	9	

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

De Leerplichtwet 1969 omschrijft B3-scholen als volgt: ‘een andere dagschool die wat de inrichting van het onderwijs betreft, overeenkomt met de criteria, bedoeld in artikel 1a1, en wat de bevoegdheden van de leraren betreft, overeenkomt met een of meer van de onder 1 bedoelde scholen’ (dat wil zeggen basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs).

Aanmerkingscriteria De criteria waar een B3-school aan moet voldoen, zijn vastgelegd in de Leerplichtwet 1969 en uitgewerkt in de Toezichtkaders 2008 voor niet-bekostigd primair onderwijs en niet-bekostigd voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2008a, 2008b; zie bijlage). De normindicatoren zijn de criteria op basis waarvan de inspectie nagaat of sprake is van een school in de zin van de leerplichtwet. Het andere deel van het toezichtkader, dat betrekking heeft op de kwaliteit, heeft sterk het karakter van een waarborgkader. Het is beperkter dan het kader voor het bekostigd onderwijs. De beoordeling van de kwaliteitscriteria heeft geen gevolgen voor de status van de school als leerplichtschool.

Toezicht door de inspectie De inspectie is op twee manieren betrokken bij niet-bekostigde scholen in het primair en voortgezet onderwijs:

- als een onderwijsvoorziening zich bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aanmeldt als een voorziening die onderwijs verzorgt aan leerlingen vanaf omstreeks vier jaar, moet de inspectie vaststellen of sprake is van een school in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 3 van de Leerplichtwet 1969.
- als dat zo is, valt de school onder het reguliere toezicht.

Bij elk kwaliteitsonderzoek doet zich echter de vraag voor of de school nog steeds voldoet aan de criteria uit de Leerplichtwet 1969. Als dit niet zo is, meldt de inspectie dit aan de minister.

Dat kan ertoe leiden dat de minister aan de gemeente meldt dat de onderwijsvoorziening geen school in de zin van de Leerplichtwet is. De ouders van leerlingen voldoen dan niet aan de verplichtingen van de Leerplichtwet en moeten een andere school zoeken voor hun kind(eren).

8.2 Onderzoeken door de inspectie

Aanmerkingsonderzoeken Vrijwel alle bij de inspectie bekende B3-scholen zijn in de periode augustus 2008-januari 2010 twee keer bezocht. In de eerste bezoekeronde ging de inspectie na of de scholen in aanmerking kwamen om als school in de zin van de Leerplichtwet beschouwd te worden. Hierbij zijn de normindicatoren van het Toezichtkader 2008 gehanteerd (zie bijlage). Drie basisscholen en vier scholen voor voortgezet onderwijs kregen een negatief advies. Eén van deze scholen is opgeheven, maar maakt een doorstart met een gewijzigd onderwijsconcept dat naar verwachting wel binnen de wettelijke kaders past. De inspectie heeft de gemeenten waar de scholen onder vallen geïnformeerd in de vorm van een bindend advies.

Kwaliteitsonderzoeken In de tweede bezoekeronde zijn alle kwaliteitsaspecten uit de toezichtkaders beoordeeld. Bij deze kwaliteitsonderzoeken krijgen scholen de gelegenheid om eventuele tekortkomingen binnen een redelijke termijn, in de regel een jaar, aan te passen. Dit was vooral aan de orde bij problemen met de bevoegdheden van leraren.

In het primair onderwijs zijn 24 scholen bezocht:

- bij 21 scholen is de kwaliteit in orde;
- bij twee scholen vindt de afronding plaats in het schooljaar 2009/2010;
- bij een school is afgezien van een definitieve beoordeling omdat er geen leerplichtige leerlingen op de school zaten. Wel volgen enkele leerplichtige kinderen die een vrijstelling van de leerplichtwet hebben hier onderwijs als vorm van thuisonderwijs. De inspectie houdt op thuisonderwijs echter geen toezicht.

In het voortgezet onderwijs zijn dertien bezoeken uitgevoerd. Een school voor voortgezet onderwijs was inmiddels gestopt.

- bij acht scholen is de kwaliteit in orde;
- bij twee scholen is de kwaliteit onvoldoende;
- bij twee scholen is het onderzoek nog niet afgerond.

Aan het eind van het schooljaar 2008/2009 stopten ook twee basisscholen. Ze hadden te weinig leerlingen en er was geen perspectief op groei. Ook waren er onvoldoende leraren.

8.3 Conclusies op basis van de kwaliteitsonderzoeken

Grote diversiteit Bij de B3-scholen is sprake van een zeer grote diversiteit, vooral in de wijze waarop het onderwijsconcept is uitgewerkt. Scholen maken hierin eigen keuzes, die uiteenlopen van sterk leerstof- en leraargebonden onderwijsactiviteiten tot een grote mate van vrijheid

voor de leerlingen om zelf leerinhouden te kiezen en het eigen leerproces in te richten. Op vrijwel alle B3-scholen is aandacht en gerichte zorg voor leerlingen met specifieke, soms complexe zorgvragen een essentieel onderdeel van het onderwijsconcept. De wijze waarop scholen dit invullen wisselt sterk en is nauw verbonden met het onderwijsconcept. Vooral de inzet van externe deskundigen, zoals orthopedagogen, verschilt sterk.

Verschillen in het voortgezet onderwijs In het voortgezet onderwijs bieden sommige B3-scholen een compleet aanbod van zowel onder- als bovenbouw voor vmbo-theoretische leerweg, havo en vwo. Andere scholen richten hun aanbod specifiek op de onderwijsvragen van de leerlingen. Dat betekent dat er soms alleen een onderbouwprogramma is, soms alleen een vmbo-traject of een bovenbouwprogramma waar de leerlingen begeleid worden naar het staatsexamen.

Bevoegde leraren moeilijk te vinden Het is voor diverse scholen buitengewoon moeilijk om voldoende bevoegde leraren aan te trekken, zeker in de bovenbouw van havo en vwo, waar een eerstegraads bevoegdheid vereist is. Voor meerdere vakken is het vinden van bevoegde leraren moeilijk, omdat het aantal bevoegde leraren beperkt is; dat is overigens in het bekostigde voortgezet onderwijs ook zo. Op sommige B3-scholen werken leraren grotendeels op vrijwillige basis en dat maakt het aanstellen van personeel extra moeilijk.

Inzet van vrijwilligers Voor het niet-bekostigd primair onderwijs is het vinden van bevoegde leraren minder problematisch. Wel is op meerdere scholen sprake van soms frequente wisselingen in de samenstelling van het team. De inzet van vrijwilligers is dan noodzakelijk voor het behoud van de continuïteit. Bij sommige scholen werken ook bevoegde leraren op vrijwillige basis; ze krijgen geen salaris dat vergelijkbaar is met dat in het bekostigde primair onderwijs. Waarschijnlijk verklaart dit de vele wisselingen.

Discussie over aanbod en leerlingenzorg De scholen waar het kwaliteitsonderzoek nog niet is afgerond, vertonen overeenkomsten. Naar aanleiding van de conceptrapportages van de inspectie ontstaat discussie over het leerstofaanbod, het volgen van de ontwikkeling van de leerlingen en de leerlingenzorg. Dit stelde de inspectie al eerder vast. Hoewel de scholen vooruitgang boeken bij de verantwoording van het leerstofaanbod en de wijze waarop ze de ontwikkeling van leerlingen volgen, blijven deze onderdelen punten van zorg. Vooral op scholen die de vrijheid van leerlingen om het eigen leerproces in te richten centraal stellen, blijft de inspectie tekortkomingen constateren. Als de scholen deze tekortkomingen niet binnen een redelijke termijn opheffen, meldt de inspectie dit aan de minister.

Vraaggestuurd onderwijs Met enkele scholen die werken vanuit het concept van de Sudbury Valley School verschilt de inspectie van mening over de mate waarin scholen vrijheid hebben hun onderwijsleerproces in te richten (Greenberg, 2003; Hartkamp-Bakker, 2009). Voor de inspectie is het vertrekpunt dat onderwijs wordt gegeven door bevoegde docenten, een belangrijk criterium om een school aan te merken als school in de zin van de Leerplichtwet. Daar waar uitsluitend sprake is van vraaggestuurd onderwijs, is het nauwelijks mogelijk aan de aanmerkkingscriteria te voldoen. Scholen die daar niet aan voldoen, meldt de inspectie aan de minister.

Basis voor het toezicht Uit contacten met scholen die een radicaal vernieuwend onderwijs-concept hanteren, leidt de inspectie af dat ze doordrongen zijn van het feit dat de kwaliteits-aspecten uit de Toezichtkaders de basis zijn voor het toezicht. Het rapport van de Nationale ombudsman (2009) heeft de twijfel daarover weggenomen. Scholen realiseren zich dat langdurige en ernstige tekortkomingen leiden tot een melding aan de minister, met alle gevolgen van dien.

8.4 Ontwikkelingen

Weinig veranderingen De inspectie constateert dat het aantal B3-scholen niet groeit of daalt. Drie scholen zijn gestopt en er zijn twee meldingen van nieuwe scholen, een in het primair onderwijs en een in het voortgezet onderwijs. Beide scholen kregen een positief advies over hun status als leerplichtschool. Beide vragen aanzienlijke bijdragen per leerling. De school voor primair onderwijs richt zich op hoogbegaafde leerlingen en de school voor voortgezet onderwijs begeleidt leerlingen naar het staatsexamen.

Risicogericht toezicht De inspectie gaat op de B3-scholen risicogericht toezicht uitoefenen. Jaarlijks bepaalt de inspectie voor elke school op basis van een risicoanalyse de intensiteit van het toezicht. De inspectie baseert zich daarbij op het meest recente inspectierapport en eventuele signalen over de school. Aangezien de meeste scholen pas kort bestaan en weinig leerlingen hebben, is het slechts beperkt mogelijk de prestaties van leerlingen als uitgangspunt te nemen.

8.5 Nabeschuiving

Weinig radicaal vernieuwende scholen Het aantal B3-scholen verandert niet sterk. Recent gestarte B3-scholen richten zich op een intensieve begeleiding van leerlingen, niet op het invoeren van radicaal vernieuwende onderwijsconcepten. Een klein gedeelte van de leerlingen op B3-scholen krijgt onderwijs volgens zo'n concept. Een nadere inventarisatie is nodig om het aantal leerlingen precies te bepalen. Voor scholen met radicaal vernieuwende onderwijsconcepten is het soms moeilijk aan wettelijke eisen te voldoen. Jurisprudentie kan mogelijk zicht bieden op de grenzen van deze scholen.

Gebrek aan stabiliteit Voor sommige B3-scholen is het lastig een stabiele situatie te creëren voor personeel en leerlingen. Er zijn veel wisselingen, ook tijdens het schooljaar. Dat komt de stabiliteit, de ontwikkeling en uitwerking van het onderwijsconcept en daarmee de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede.

Thuisonderwijs De inspectie houdt geen toezicht op het thuisonderwijs, maar constateert dat leerlingen die vrijgesteld zijn van de leerplicht soms onderwijs volgen op een B3-school. Nader onderzoek is nodig om de omvang in beeld te brengen.

Literatuur

- Greenberg, D. (2003). *De Vrijheid van de Sudbury Valley School, vijftig jaar ervaringen en inzichten*. Alphen aan de Rijn: Astarte.
- Hartkamp-Bakker, C. (2009). *De Kampanje, Sudbury Valley School in Nederland*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Inspectie van het Onderwijs (2008a). *Toezichtkader 2008 niet-bekostigd primair onderwijs. Doelgroep: Scholen in de zin van artikel 1, onder b 3° van de Leerplichtwet 1969*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008b). *Toezichtkader 2008 niet-bekostigd voortgezet onderwijs. Doelgroep: scholen in de zin van artikel 1, onder b 3° van de Leerplichtwet 1969*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- De Nationale ombudsman (2009). *Onderwijsvrijheid en onderwijstoezicht in het radicaal vernieuwend onderwijs. Onderzoek uit eigen beweging naar de gedraging van de Inspectie van het Onderwijs te Utrecht*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.

Bijlage

Indicatoren niet-bekostigd primair onderwijs

Primair onderwijs

Leerstofaanbod

De leerinhouden Nederlandse taal zijn dekkend voor de kerndoelen.*

De leerinhouden rekenen en wiskunde zijn dekkend voor de kerndoelen.*

De leerbronnen waarborgen een breed vormingsaanbod, gericht op een veelzijdige ontwikkeling.*

De leerbronnen zijn afgestemd op de onderwijsbehoeften van (individuele) leerlingen.

De leerbronnen dragen aantoonbaar bij aan de bevordering van sociale integratie en burgerschap met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.*

Tijd

De leerlingen doorlopen de school in beginsel binnen een periode van acht jaar.*

De school realiseert voldoende onderwijstijd.

Pedagogisch handelen

De leraren bevorderen het zelfvertrouwen van de leerlingen.

De leraren bevorderen dat leerlingen op een respectvolle wijze met elkaar omgaan.

De leraren/de leerlingen handhaven de afgesproken gedragsregels.

Didactisch handelen

De leraren stemmen het didactisch handelen af op de verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.*

Het onderwijs wordt in het Nederlands gegeven*

Volgen voortgang

De voortgang in de ontwikkeling van leerlingen wordt gevolgd.*

Zorg en begeleiding

De school signaleert welke leerlingen zorg nodig hebben.*

De school bepaalt de aard van de zorg die gesignaleerde leerlingen nodig hebben.*

De school voert de zorg daadwerkelijk uit.*

Opbrengsten

De resultaten van de leerlingen liggen ten minste op het niveau dat mag worden verwacht.

Kwaliteitszorg

De school verantwoordt zich over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.

Er is een schoolplan waarin is vastgelegd hoe die verantwoording in zijn werk gaat.

Het schoolplan geeft een beschrijving van het beleid inzake het onderwijs, gericht op participatie in de pluriforme samenleving.*

De school zorgt ervoor dat zij wat de bevoegdheden van leraren betreft overeenkomt met een of meer van de scholen genoemd in artikel 1, onder b 1 van de Leerplichtwet 1969.*

* normindicator

Indicatoren niet-bekostigd voortgezet onderwijs

Voortgezet onderwijs

Leerstofaanbod

Het leerstofaanbod in de eerste twee leerjaren is dekkend voor de kerndoelen van de onderbouw.*

De leerinhouden Nederlandse taal zijn dekkend voor de kerndoelen.*

Het leerstofaanbod in de eerste twee leerjaren is eveneens gericht op het verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden van één of meer andere vreemde talen dan Engelse taal, en de keuze van die talen is afgestemd op het niveau van het vervolgonderwijs aansluitend aan de kerndoelen dat van de leerling mag worden verwacht.*

Het leerstofaanbod na de kerndoelen stelt leerlingen in staat hun onderwijsloopbaan voort te zetten op een niveau dat van de leerling verwacht mag worden.*

De leerbronnen dragen aantoonbaar bij aan de bevordering van sociale integratie en burgerschap en de kennis over en kennismaking met de verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.*

Tijd

De school realiseert voldoende onderwijstijd.

Pedagogisch handelen

De leraren bevorderen het zelfvertrouwen van de leerlingen.

De leraren bevorderen dat leerlingen op een respectvolle wijze met elkaar omgaan.

De leraren/de leerlingen handhaven de afgesproken gedragsregels.

Didactisch handelen

De leraren stemmen het onderwijsleerproces af op de verschillen in mogelijkheden tussen leerlingen

Het onderwijs wordt in het Nederlands gegeven*

Volgen voortgang

De voortgang in de ontwikkeling van leerlingen wordt gevolgd.*

Zorg en begeleiding

De school signaleert welke leerlingen zorg nodig hebben.*

De school bepaalt de aard van de zorg die gesignaleerde leerlingen nodig hebben.*

De school voert de zorg daadwerkelijk uit.*

Opbrengsten

De resultaten van de leerlingen liggen ten minste op het niveau dat mag worden verwacht.

Kwaliteitszorg

De school verantwoordt zich over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.

Er is een schoolplan waarin is vastgelegd hoe die verantwoording in zijn werk gaat.*

Het schoolplan vermeldt de als criterium in de zin van artikel 1a1, lid 1 van de Leerplichtwet 1969 genoemde opdrachten voor het onderwijs en de eigen schoolgebonden opdrachten.*

Het schoolplan geeft een beschrijving van het beleid inzake het onderwijs, gericht op participatie in de pluriforme samenleving.*

De school zorgt ervoor dat zij wat de bevoegdheden van leraren betreft overeenkomt met een of meer van de scholen genoemd in artikel 1, onder b 1 van de Leerplichtwet 1969.*

* normindicator

Hoofdstuk 9

Financiën en rechtmatige besteding van gelden

9.1	Financieel toezicht	175
9.2	Verantwoording door onderwijsinstellingen	176
9.3	De financiële gezondheid van sectoren, besturen en instellingen	179
9.4	Financieel beheer en onderwijskwaliteit	181
9.5	Naleving van wet- en regelgeving	183
9.6	Nabeschouwing	186

Samenvatting

Beperkte informatiewaarde De jaarverslaggeving van besturen is belangrijk voor het toezicht op goed onderwijs. Ongeveer de helft van de besturen levert de jaarverslaggeving niet stipt op tijd, maar enige tijd later. Dat bemoeilijkt het toezicht. Sommige besturen blijven echter ook na enkele maanden in gebreke. De wijzigingen in de richtlijn voor de jaarverslaggeving hebben besturen meestal goed verwerkt. De informatiewaarde van de verslaggeving is soms beperkt.

Meeste accountantscontroles voldoende Controles door de accountantskantoren zijn overwegend goed uitgevoerd, al zijn er wel verschillen zichtbaar tussen accountantskantoren. Waar aanvullende controles moesten plaatsvinden, werd alsnog zekerheid verkregen over de rechtmatigheid van de bekostiging.

Sectoren gezond De onderwijssectoren zijn financieel gezond, ook de bve-sector, hoewel de financiële situatie daar in 2008 verder achteruitging. De sector moet uitgaven voor personeel en huisvesting beter afstemmen op de verminderde inkomsten.

Veel risicobesturen bij roc's Alle onderwijssectoren kennen besturen en instellingen met risico's voor de financiële continuïteit. In het primair onderwijs gaat het om 1,5 procent van de besturen, in het voortgezet onderwijs om 5 procent, in het speciaal onderwijs om 3 procent en in de bve-sector om 16 procent. De problemen in de bve-sector concentreren zich bij roc's, waar een derde van de instellingen risico's laat zien. Ten slotte hebben twee hogescholen risico's in de financiële continuïteit. De inspectie intensificeert het toezicht op deze besturen en instellingen.

Vermogende besturen De helft van de besturen in het primair onderwijs en twee derde van de besturen in het voortgezet onderwijs heeft een vermogenspositie boven de signaleringsgrenzen van de commissie Don. De inspectie onderzoekt de aard en de oorzaken daarvan in 2010. Bij besturen met een groot vermogen, die zwakke of zeer zwakke scholen onder zich hebben, is inzet van gelden voor verbetering van de onderwijskwaliteit vanzelfsprekend nodig.

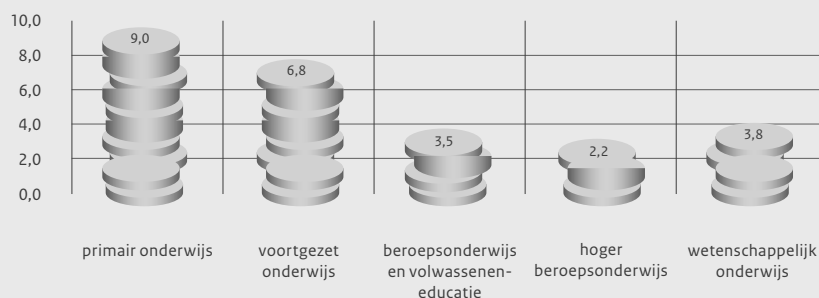
Niet naleven van voorschriften In de sector po wordt een aantal overheidsvoorschriften niet goed nageleefd, in het bijzonder de voorschriften voor leerlinggewichten en investeringen in huisvesting. Het aantal fouten bij het verstrekken van gegevens op basis waarvan leerlinggewichten worden toegekend is tweemaal zo hoog als in 2008. Ruim € 28 miljoen is zo ten onrechte aan het primair onderwijs verstrekt.

9.1 Financieel toezicht

Financiële continuïteit Voor goed onderwijs is het van belang dat besturen en instellingen financieel gezond zijn en dat financiële risico's tijdig wordenesignaleerd. Daarom is het financiële toezicht niet alleen gericht op de naleving van wet- en regelgeving, ofwel de rechtmatigheid van verkrijging en besteding van rijksbijdragen. Het richt zich ook op de financiële continuïteit van besturen en instellingen en van de onderwijssectoren als geheel. De inspectie werkt in het toezicht nauw samen met Cfi (sinds 1 januari 2010 Dienst Uitvoering Onderwijs). Deze organisatie is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de bekostiging en verzamelt en behandelt de jaarverslaggeving. Daarnaast voert Cfi het sanctiebeleid uit.

Toezicht op besturen en instellingen Het financiële toezicht richt zich op het bekostigd onderwijs en spitst zich toe op het bevoegd gezag. In de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs wordt het bevoegd gezag aangeduid als 'bestuur', in de sectoren beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) en hoger onderwijs als 'instelling'. Sinds 2009 houdt de inspectie ook financieel toezicht op het groene onderwijs.

Rijksuitgaven bekostigd onderwijs In 2008 gaf het Rijk € 25,3 miljard uit aan onderwijs (OCW, 2009; LNV, 2009). Dat is ongeveer 10 procent van het totaal van de rijksuitgaven (Ministerie van Financiën, 2009). De totale onderwijsuitgaven van Rijk, provincies en gemeenten in 2008 bedragen € 27,7 miljard (CBS, 2009). Figuur 9.1a geeft een beeld van de omvang van de rijksuitgaven per sector. Het bedrag voor het voortgezet onderwijs is inclusief het groene vmbo. Het bedrag in de bve-sector is exclusief de rijkssubsidie voor kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven.



Figuur 9.1a

Rijksuitgaven in 2008 per sector in miljarden euro's

Bron: Ministerie van OCW, Jaarverslag 2008; Ministerie van LNV, Jaarverslag 2008

Het Rijk verstrekt subsidies aan:

- 1.499 besturen in het primair onderwijs, onderverdeeld in 1.163 besturen in het basisonderwijs, 84 besturen in het speciaal onderwijs en 252 samenwerkingsverbanden (Weer Samen Naar School en rec's);
- 306 besturen in het voortgezet onderwijs;
- 64 roc's, aoc's en vakinstellingen bve;
- 39 instellingen voor hbo;
- 14 universiteiten.

9.2 Verantwoording door onderwijsinstellingen

Tijdigheid van indiening jaarverslaggeving

Tijdig leveren belangrijk Besturen zijn verantwoordelijk voor het tijdig leveren van verantwoordingsinformatie, vooral de jaarverslaggeving. Aan de hand daarvan leggen ze verantwoording af aan de minister en andere belanghebbenden, zoals de medezeggenschapsraad, ouderverenigingen en gemeenten. Instellingsaccountants controleren de jaarrekeningen, die onderdeel zijn van de jaarverslaggeving. Dat biedt zekerheid dat uitgaven rechtmatig zijn besteed. De jaarverslaggeving stelt de minister in staat verantwoording aan het parlement af te leggen over de onderwijsuitgaven. Het niet of veel te laat leveren van de jaarverslaggeving kan een indicatie zijn van tekortschietend bestuurlijk vermogen.

Te laat inleveren Iets minder dan de helft van de circa tweeduizend besturen voldeed aan de wettelijke verplichting om uiterlijk 1 juli 2009 de jaarverslaggeving over 2008 te leveren. Van de besturen uit het primair onderwijs (de sector die ongeveer driekwart van alle jaarverslagen levert) was slechts een derde op tijd. Een groot deel van de jaarverslagen kwam overigens wel in de loop van juli binnen. Met ingang van september 2009 is de bekostiging met 15 procent opgeschort bij 36 besturen uit het primair en voortgezet onderwijs, die toen nog steeds in gebreke bleven. Eind 2009 is de bekostiging bij zestien van deze besturen nog steeds opgeschort, alle uit het primair onderwijs.

Scherpere sancties Er is weliswaar een lichte verbetering ten opzichte van het voorgaande jaar, maar het grote aantal besturen dat de jaarverslaggeving te laat levert, is aanleiding om in 2010 scherpere sanctiemaatregelen te treffen. De inspectie heeft de minister geadviseerd in 2010 niet alleen eerder te sanctioneren, maar ook hogere percentages van opschorting van bekostiging toe te passen of hogere percentages van de bekostiging in te houden. De inspectie voert zonodig intensiever toezicht uit bij besturen of instellingen die de inlevertermijn ver overschrijden.

Kwaliteit jaarverslaggeving 2008

Diverse wijzigingen jaarverslaggeving In 2009 leverden voor het eerst alle besturen de jaarverslaggeving over 2008 volgens de Regeling jaarverslaggeving onderwijs, gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving. Daarmee is de jaarverslaggeving voor alle onderwijssectoren geüniformeerd. De belangrijkste wijziging ten opzichte van eerdere regelingen is dat de jaarverslaggeving naast de financiële jaarrekening nu een inhoudelijk jaarverslag bevat. Aan de hand daarvan informeert het bestuur interne en externe belanghebbenden over de uitkomsten van beleid en de gang van zaken bij scholen en instellingen. Andere belangrijke wijzigingen zijn de verplichte opname van de begroting over het volgende verslagjaar vanaf 2008 en het aanbrengen van een splitsing tussen het publieke en het private vermogen vanaf 2009. Daarnaast is de waarderingsrichtlijn voor materiële vaste activa verruimd en zijn de mogelijkheden voor het vormen van voorzieningen gewijzigd.

Ontbrekende informatie Analyse van de jaarverslaggeving over 2008 in een steekproef van vierhonderd besturen uit alle sectoren wijst uit dat het overgrote deel voldoende rekening houdt met de wijzigingen. Desondanks constateert de inspectie dat een verbeterslag kan worden gemaakt op de volgende punten:

- de begroting voor 2009 ontbreekt in de toekomstparagraaf van het jaarverslag;
- de splitsing van het eigen vermogen in een publiek en een privaat deel is niet doorgevoerd (2008 was een overgangsjaar, maar in 2009 geldt een verplichting);
- besturen merken de algemene reserve als onderdeel van het eigen vermogen ten onrechte aan als privaat vermogen;
- een goede toelichting op de vermogenspositie ontbreekt, evenals de vermelding van de belangrijkste risico's waarvoor besturen willen reserveren;
- een adequate vermelding van de inkomens van (gewezen) bestuurders, leden van de Raad van Toezicht en eventueel personeelsleden boven de norm uit de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) ontbreekt.

Op advies van de inspectie heeft Cfi alle besturen en instellingen op de hoogte gebracht van deze punten.

Onvoldoende informatie over prestaties De meeste besturen houden zich aan de nieuwe richtlijn en hebben hun jaarverslaggeving aangepast. Ze zetten daarmee een belangrijke stap. De informatiewaarde van de verslaggeving is helaas nog beperkt en verbeteringen zijn nodig. De kwaliteit van onderwijskundige informatie in de jaarverslagen in de bve-sector laat bijvoorbeeld te wensen over, omdat veel instellingen te weinig of te globaal aandacht besteden aan prestaties van deelnemers (zie hoofdstuk 5).

Kwaliteit van accountantscontroles

Accountants leggen verklaringen af over de getrouwheid van de verantwoording van besturen en instellingen en over de rechtmatigheid van de besteding van de rijksbijdrage. Ze beoordelen in assurancerapporten ook de betrouwbaarheid van bekostigingsgegevens. De inspectie steunt bij het toezicht op de werkzaamheden van accountants. In het jaarlijkse Onderwijscontroleprotocol geeft de inspectie aanwijzingen voor de accountantscontroles.

Beoordeling van controles Jaarlijks onderzoekt ('reviewt') de inspectie de kwaliteit van controles steekproefgewijs. In 2009 zijn 58 accountantscontroles over het boekjaar 2008 onderzocht. Bij 55 daarvan beoordeelde de inspectie ook het onderzoek naar de bekostigingsgegevens. De inspectie geeft het oordeel 'toereikend' als er geen of slechts geringe tekortkomingen zijn, 'niet geheel toereikend' als er tekortkomingen zijn of 'niet toereikend' als er zwaardere tekortkomingen zijn (tabel 9.2a).

Te vaak steunen op interne controle In veertien gevallen constateerde de inspectie tekortkomingen, acht keer ten aanzien van de bekostiging en zes keer ten aanzien van de jaarrekening. Bij zes van de veertien instellingen was onvoldoende zekerheid aanwezig over de rechtmatigheid van de verkregen of bestede bekostiging. Die zekerheid werd na het onderzoek alsnog verkregen. Meestal voeren de accountants controles niet goed uit of steunen ze te veel op interne controles van besturen of instellingen (tabel 9.2b). Het Onderwijscontroleprotocol 2009 bevat nadere aanwijzingen die vooral dat laatste beogen te ondervangen.

Tabel 9.2a

Beoordelingen van accountantscontroles over boekjaar 2008, per sector

Oordeel	Po	Vo	Bve	Ho	Totaal
Bekostiging					
Toereikend	11	18	8	10	47
Niet geheel toereikend	2	-	2	-	4
Niet toereikend	-	2	2	-	4
Totaal	13	20	12	10	55
Jaarrekening					
Toereikend	11	18	13	10	52
Niet geheel toereikend	1	2	1	-	4
Niet toereikend	1	-	-	1	2
Totaal	13	20	14	11	58

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Tabel 9.2b

Gesignaleerde tekortkomingen in accountantscontroles, per sector

Aard van de tekortkoming	Po	Vo	Bve	Ho	Totaal	Waarvan bekostiging	Waarvan jaarrekening
Controles niet goed uitgevoerd	-	3	3	1	7	4	3
Te veel gesteund op interne controle door bestuur of onderwijsinstelling	2	-	2	-	4	4	-
Niet gerapporteerd over niet naleven van regels voor beleggingen	1	1	-	-	2	-	2
Onvolledig controledossier	1	-	-	-	1	-	1
Totaal	4	4	5	1	14	8	6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Afspraken ter verbetering De inspectie heeft met de betrokken accountants en hun kantoren (twee grote kantoren en enkele kleinere) afspraken gemaakt over het versterken van hun controles. De accountantscontroles die nu niet toereikend zijn, beoordeelt de inspectie volgend jaar opnieuw. Zijn er dan nog tekortkomingen, dan worden eventueel sancties opgelegd.

Herhalingsonderzoeken De inspectie onderzocht in 2009 bij enkele besturen de accountantscontroles over het boekjaar 2008, omdat die over het boekjaar 2007 niet toereikend waren. In één geval was nog steeds sprake van tekortkomingen. Hier treft de inspectie in 2010 een zwaardere maatregel, op basis van de ministeriële regeling 'Procedure ontoereikende accountantscontrole'. Doorgaans zijn zulke maatregelen effectief.

Onderwijstijd Bij vijf accountants van roc's beoordeelde de inspectie het onderzoek naar de programmering van onderwijstijd. Niet alle onderzoeken waren toereikend. Ook hier vertrouwden accountants te veel op de interne controle van instellingen. Ze hebben inmiddels aanvullende onderzoeken uitgevoerd.

Naleving doorgaans goed Het ministerie vraagt per bestuur of instelling een zeer hoge zekerheid over de rechtmatigheid van de verkregen en bestede bekostiging. Accountants moeten daarom relatief diepgaande, omvangrijke controles en onderzoeken uitvoeren op een groot aantal aspecten van bekostiging. Dit verhoogt de kosten voor besturen en instellingen. Tegelijkertijd leven besturen en instellingen de wet- en regelgeving op dit punt in het algemeen goed na. Het is daarom wenselijk de gevraagde zekerheid van controles te verlagen.

9.3 De financiële gezondheid van sectoren, besturen en instellingen

Indicatoren financiële gezondheid Om goed onderwijs te waarborgen en financiële risico's tijdig te signaleren betreft de inspectie de financiële continuïteit van besturen en instellingen in het toezicht. Dat gebeurt aan de hand van drie indicatoren die op basis van de jaarrekeningen worden berekend (tabel 9.3a). De grenzen voor solvabiliteit en liquiditeit zijn 0,2 respectievelijk 0,5. De rentabiliteit maakt zichtbaar of inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht zijn. Voor het primair en het voortgezet onderwijs geldt hier een andere grenswaarde dan in de bve-sector en het hoger onderwijs. Bij het bepalen van de rentabiliteit worden trendgegevens gebruikt en ook combinaties van indicatoren.

Tabel 9.3a

Doel, berekening en signalering van de indicatoren van financiële continuïteit

Indicator	Doel	Berekening	Signalering
Solvabiliteit	Inzicht in de mate waarin besturen of instellingen op langere termijn kunnen voldoen aan hun verplichtingen	Eigen vermogen en voorzieningen ÷ totaal passiva	bij een waarde lager dan 0,2
Liquiditeit	Inzicht in de mate waarin besturen of instellingen op korte termijn (<1 jaar) kunnen voldoen aan hun verplichtingen	Kortlopende vorderingen en liquide middelen ÷ kortlopende schulden	bij een waarde lager dan 0,5
Rentabiliteit	Inzicht in de mate waarin baten en lasten elkaar in evenwicht houden	Resultaat gewone bedrijfsvoering ÷ totale baten uit de gewone bedrijfsvoering	per sector verschillende grenswaarden

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Sectoren financieel gezond De financiële indicatoren over 2008 laten een overwegend gezond beeld zien van alle onderwijssectoren (zie bijlage, tabel 1). Uit de niveaus van indicatoren blijkt dat de financiële positie van de meeste sectoren voldoende tot ruim is (zie ook 9.4). In het primair en het voortgezet onderwijs is de rentabiliteit ten opzichte van 2007 afgenomen. Het eigen vermogen van de sectoren als geheel is licht gedaald in 2008. Tegenover een lichte groei door een nog steeds positieve rentabiliteit staat een daling van het eigen vermogen door stelselwijzigingen in waarderingsgrondslagen.

Teruggang in bve In de bve-sector (roc's en vakinstellingen) is de financiële situatie in 2008 weliswaar voldoende, maar slechter dan vorig jaar. De rentabiliteit is nu min 0,9 procent tegen plus 0,1 procent vorig jaar. Een belangrijke oorzaak is een daling van de totale inkomsten over meerdere jaren, bij ongeveer gelijkblijvende uitgaven in 2007 en 2008. Het lukt de instellingen op dit moment onvoldoende om uitgaven voor personeel en huisvesting aan te passen aan de verminderde inkomsten. Daardoor blijft de rentabiliteit onder druk staan. Ook in de bve-sector daalt het eigen vermogen door wijzigingen in waarderingsgrondslagen.

Risicobesturen en risico-instellingen

Signaleren van risico's In alle sectoren signaleert de inspectie besturen en instellingen waar solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit onder de norm zijn. De inspectie is bij die groep (beeld eind 2009) nagegaan of daadwerkelijk risico's in de financiële continuïteit aanwezig zijn. Verder constateert de inspectie op basis van signalen risico's in de financiële continuïteit. Tabel 9.3b bevat de gegevens over het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs. Bij het primair onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden buiten beschouwing gelaten. De bestuursgrootte is overeenkomstig de indeling van de commissie Don gebaseerd op de omvang van de totale baten. In het primair onderwijs is een bestuur klein als de bekostiging minder dan € 5 miljoen is, middelgroot als de bekostiging tussen € 5 miljoen en € 8 miljoen ligt en groot als de bekostiging hoger is dan € 8 miljoen (voortgezet onderwijs: minder dan € 6 miljoen, tussen € 6 en € 12 miljoen, hoger dan € 12 miljoen).

Tabel 9.3b

Aantal risicobesturen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs, naar bestuursgrootte (eind 2009)

	Totaal aantal risicobesturen	Kleine besturen (waarvan eenpitter)	Middelgrote besturen	Grote besturen
Primair onderwijs, inclusief speciaal basisonderwijs	19	16 (11)	1	2
Voortgezet onderwijs	15	4	5	6
Speciaal onderwijs	2	1	1	-

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Primair onderwijs Negentien besturen in het primair onderwijs (1,5 procent van alle besturen in de sector) hebben risico's in de financiële continuïteit. Bij zeven besturen is inmiddels onderzoek gedaan. Hieruit blijkt dat planning en control onvoldoende functioneren en dat directie en bestuur onvoldoende aansturen. Vaak gaat het om kleine besturen die niet goed inspelen op veranderende omstandigheden, waardoor hun financiële positie snel verslechtert.

Voortgezet onderwijs De inspectie constateert bij vijftien besturen in het voortgezet onderwijs risico's in de financiële continuïteit, circa 5 procent van het aantal besturen in de sector. Kleine besturen zijn net als in het primair onderwijs licht oververtegenwoordigd (27 procent van de risicobesturen, 17 procent van de besturen in de sector).

Speciaal onderwijs In het speciaal onderwijs hebben twee besturen (circa 3 procent van alle besturen in deze sector) problemen in de financiële continuïteit.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie In de bve-sector zijn bij aoc's en vakinstellingen geen risico's in de financiële continuïteit geconstateerd. Daarentegen zijn er wel risico's bij twaalf roc's en één kenniscentrum voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven. In de hele sector gaat het om 16 procent van de instellingen, maar binnen de roc's om bijna een derde van de instellingen. De inspectie intensificeert niet alleen het toezicht op individuele instellingen, maar ook op de bve-sector als geheel. Uit nader onderzoek bij negen instellingen blijkt dat ook in deze sector een onvoldoende functionerende planning en control een oorzaak van problemen is, naast hoge uitgaven voor investeringen, stagnerende inkomsten door daling van het aantal deelnemers of het wegvallen van activiteiten. Enkele instellingen raakten door de kredietcrisis sneller of sterker in financiële problemen, bijvoorbeeld door terughoudend beleid van banken bij het verstrekken van kredieten. Instellingen aan de grenzen van Nederland zullen door demografische ontwikkelingen in de toekomst minder deelnemers trekken en dat leidt tot minder inkomsten. Instellingen zullen bijtijds hun huisvesting en personeelsomvang moeten aanpassen en hun opleidingsaanbod herzien. Dat is mogelijk, omdat de bekostiging wordt berekend op basis van het deelnemersaantal van twee jaar eerder.

Hoger onderwijs Bij twee hogescholen is een risico geconstateerd in de financiële continuïteit. Van deze hogescholen is de rentabiliteit in 2008 opvallend gedaald. De inspectie zal deze hogescholen in 2010 volgen. Bij universiteiten zijn geen risico's in de financiële continuïteitesignaleerd.

9.4 Financieel beheer en onderwijskwaliteit

Samenhang financiën en kwaliteit De inspectie voert financieel toezicht en toezicht op de kwaliteit van het onderwijs uit. Een voor de hand liggende vraag is of besturen die op het ene gebied tekortschieten, dat ook op het andere gebied doen. Een oorzakelijk verband tussen financieel beheer en onderwijskwaliteit is vooralsnog niet met zekerheid aangetoond. Als besturen en instellingen onvoldoende onderwijskwaliteit leveren, hoeven de oorzaken immers niet of niet uitsluitend te liggen in het financieel beheer (Costrell, Hanushek en Loeb, 2008). Er kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van onvoldoende aandacht voor de kwaliteit van leraren (Groot en Maassen van den Brink, 2009). Het bestuurlijk vermogen van de instelling kan van invloed zijn op de onderwijskwaliteit en het financieel beheer. In onderzoek bij enkele risicobesturen en -instellingen zijn hiervoor aanwijzingen gevonden.

De inspectie onderzocht de samenhang tussen financieel beheer en onderwijskwaliteit vanuit de invalshoeken 'vermogenspositie van besturen', 'toezichtarrangementen van scholen' en 'financiële risico's bij het bestuur'.

Vermogenspositie

Aanbevelingen voor toezicht In opdracht van de ministeries van OCW en Financiën onderzocht de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (ofwel de commissie Don) de optimale financieringsstructuur van besturen en instellingen. Voor het versterken van het toezicht doet de commissie de volgende aanbevelingen (Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, 2009):

- verbreed het toezicht op de doelmatigheid van het financiële beleid, zodat ook excessief spaargedrag ter discussie kan worden gesteld;
- hanteer in het toezicht de kapitalisatiefactor (gedefinieerd als het kapitaal zonder het bezit van gebouwen en terreinen, gedeeld door de totale baten), om te signaleren of onderwijsinstellingen hun kapitaal onvoldoende benutten voor de vervulling van hun taken;
- gebruik als indicator voor het vermogensbeheer de solvabiliteit als ondergrens en de kapitalisatiefactor als bovengrens;
- onderzoek voor de bve-sector en het hoger onderwijs welke grenswaarden voor de kapitalisatiefactor gebruikt kunnen worden.

De ministers van OCW en Financiën hebben de aanbevelingen van de commissie Don overgenomen.

Veel vermogende besturen De inspectie heeft berekend hoeveel besturen in het primair en het voortgezet onderwijs een vermogenspositie hebben die hoger is dan de criteria van de commissie Don. In het primair onderwijs gaat het om 823 besturen (inclusief samenwerkingsverbanden), ofwel meer dan de helft van de besturen in de sector. In het voortgezet onderwijs gaat het om 202 besturen, circa twee derde van alle besturen.

Eerder inspectieonderzoek maakte al duidelijk dat er bij besturen in het voortgezet onderwijs geen statistisch significant verband bestaat tussen de vermogenspositie en de onderwijskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2008). Besturen met een hoge vermogenspositie hebben wel wat minder vaak zwakke of zeer zwakke scholen (21 procent) dan minder vermogende besturen (31 procent).

Zeer zwakke scholen

Incidentele samenhang met financiën De inspectie onderzocht aan de hand van de jaarverslaggeving de financiële positie van veertig besturen uit het primair en het voortgezet onderwijs met een of meer zeer zwakke scholen of afdelingen. Datzelfde gebeurde voor het speciaal onderwijs. Soms, maar lang niet altijd, gaat een financieel risico samen met onvoldoende onderwijskwaliteit (tabel 9.4a). In die gevallen combineert de inspectie in het vervolgtraject het geïntensiveerde toezicht op onderwijskwaliteit met intensiever financieel toezicht.

Tabel 9.4a

Financiële risico's bij besturen met een of meer zeer zwakke scholen (2009)

	Geen financieel risico	Financieel risico	Totaal
Primair onderwijs	23	5	28
Voortgezet onderwijs	8	1	9
Speciaal onderwijs	3	-	3
Totaal	34	6	40

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Financiële risico's

Primair en voortgezet onderwijs Van de negentien besturen met financiële risico's in het primair onderwijs zijn er zeven met één of meer zwakke of zeer zwakke scholen. Dat komt overeen met het beeld in de hele sector. Ook in het voortgezet onderwijs is het aandeel zwakke of zeer zwakke afdelingen van de vijftien risicobesturen vergelijkbaar met het landelijke beeld in die sector. Wel hebben deze besturen naar verhouding veel meer zeer zwakke afdelingen en iets minder zwakke dan het landelijk gemiddelde.

Bve-sector wijkt af De twaalf risicovolle roc's in de bve-sector hebben praktisch allemaal één of meer zwakke of zeer zwakke opleidingen. Bij de overige instellingen heeft ongeveer 30 procent één of meer zwakke of zeer zwakke opleidingen. In de bve-sector lijkt dus sprake van samenhang tussen financieel beheer en onderwijskwaliteit.

9.5 Naleving van wet- en regelgeving

Complexe regelgeving De wet- en regelgeving voor de bekostiging van het onderwijs is omvangrijk en complex. Dat geldt vooral voor het verkrijgen van de bekostiging door besturen en instellingen, want de voorschriften voor de besteding van de bekostiging zijn overzichtelijker en eenvoudiger. Besturen verstrekken jaarlijks de gegevens die de hoogte van de bekostiging bepalen, zoals aantallen leerlingen, gegevens over de opleidingsniveaus van ouders en rendementsgegevens, zoals aantallen behaalde diploma's en gerealiseerde promoties. De regels verschillen per sector en ook binnen sectoren komen weer onderwijssoorten met uiteenlopende subsidies per leerling voor. De complexiteit wordt verder vergroot door samenwerkingsverbanden tussen scholen, besturen en zelfs onderwijssectoren. Besturen hebben belang bij een zo hoog mogelijke bekostiging. Ze kunnen in de verleiding komen onjuiste gegevens te verstrekken of oneigenlijk gebruik te maken van wet- en regelgeving.

Kans op risico's Door de complexe wet- en regelgeving, het belang van besturen én het gekozen controlebeleid zijn risico's voor de rechtmatigheid van de bekostiging niet uit te sluiten. De inspectie brengt die risico's in beeld en treft vervolgens maatregelen om deze te beperken, zoals aanwijzingen voor besturen of terugvordering van bekostiging. Ook geeft de inspectie adviezen voor het verbeteren van wet- en regelgeving en de voorlichting daarover. Belangrijke thema's in 2009 waren melden van fusies, onrechtmatige besteding door schoolbesturen, verschuiven van leerlingtellingen (alle in het primair en voortgezet onderwijs), de gewichtenregeling (primair onderwijs), licenties (voortgezet onderwijs) en private activiteiten (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie).

Tot nu toe reageerden inspectie en ministerie vooral achteraf op ontvangen signalen en meldingen van accountants. In 2009 bracht de inspectie daarom samen met het ministerie risico's voor alle sectoren in beeld. In 2010 onderzoekt de inspectie die opnieuw en vindt gerichte handhaving plaats.

Goedkeurende accountantsverklaringen

Problemen Vrijwel alle besturen kregen dit jaar van hun accountant een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording, een krappe 2 procent kreeg een niet-goedkeurende accountantsverklaring. Meer dan de helft daarvan betreft het niet of niet goed naleven van regels over Europese aanbesteding. De overige redenen zijn divers. De accountants maakten ook opmerkingen over de naleving van de WOPT, de regeling beleggen en belenen en over de financiële continuïteit. In het primair onderwijs noemden de accountants de regelgeving voor de financiering van huisvesting. Omdat vrijwel geen enkele accountant opmerkingen maakte over het niet naleven van bekostigingsvoorschriften, heeft de inspectie nauwelijks onderzoek naar financiële rechtmatigheid hoeven doen.

Fraude bij schoolbesturen

Soorten fraude De inspectie krijgt signalen over fraude uit de omgeving van scholen of besturen, van besturen zelf, van de pers of van Cfi na analyse van de jaarverslaggeving. De bron en het type fraude bepalen vervolgens hoe de inspectie handelt: bij werknemersfraude volgt de inspectie de handelingen van het bestuur, dat de zaak meestal zelf onderzoekt. Bij bestuurdersfraude doet de inspectie zelf onderzoek.

Negen signalen In 2009 kreeg de inspectie negen signalen over fraude bij scholen of besturen: vier signalen over werknemersfraude en vijf over bestuurdersfraude of een combinatie van beide. De financiële schade loopt naar schatting op tot enkele honderdduizenden euro's per fraudegeval. In vier gevallen is aangifte gedaan en in zeker vijf gevallen zal terugvordering plaatsvinden.

Leerlinggewichten primair onderwijs

€ 28 miljoen onterecht ontvangen De inspectie voert jaarlijks steekproefsgewijs een controle uit op leerlingenaantallen en leerlinggewichten in het primair onderwijs. Scholen voeren de administratie hiervan uit onder verantwoordelijkheid van besturen. In het primair onderwijs hebben scholen in 2009 een groot aantal fouten gemaakt bij het toekennen van leerlinggewichten. De besturen hebben daardoor ongeveer € 28 miljoen te veel aan rijksbijdragen ontvangen. Ongeveer 7 procent van de uitgaven voor de gewichtenregeling (circa € 440 miljoen) is dus ten onrechte ontvangen.

Verdubbeling Het aantal fouten en daarmee het bedrag dat ten onrechte aan subsidie is ontvangen, is ten opzichte van 2008 bijna verdubbeld. Toen ging het om ruim € 15 miljoen. Oorzaken voor de fouten blijven de onbekendheid met de regelgeving en het niet controleren van de invoer van opleidingsgegevens. Directie en bestuur houden onvoldoende toezicht op het proces en controleren de uitkomsten daarvan ook onvoldoende. Bij besturen met meer dan tien scholen verloopt de toekenning van gewichten beter dan bij kleinere besturen.

Sanctiebeleid De inspectie vindt het grote aantal fouten niet acceptabel en heeft het ministerie voorgesteld het sanctiebeleid aan te scherpen en het proces van het toekennen van leerlinggewichten te heroverwegen.

Topinkomens

Ruim honderd meldingen Op grond van de WOPT moeten besturen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) melden aan wie een inkomen is verstrekt van meer dan € 181.000 en hoe hoog dat inkomen is. Dit moet ook in de jaarverslaggeving staan. Voor alle sectoren samen gaat het in 2008 om meldingen die honderdtien personen betreffen. Bij ongeveer de helft van de meldingen gaat het om inkomens van bestuurders. Een beveiliging liet ten onrechte een melding achterwege.

Onduidelijke regelgeving In veel gevallen overschrijden bestuurders nu de beloningsrichtlijn van de eigen sector, die vaak lager ligt dan € 181.000. Gezien de maatschappelijke en politieke aandacht voor topinkomens is heldere regelgeving van belang voor de hoogte van inkomens, evenals heldere en uniforme richtlijnen voor de verslaggeving. De huidige regelgeving voor het belonen van bestuurders is niet duidelijk genoeg en daardoor voor de inspectie moeilijk handhaafbaar.

Investerings huisvesting primair onderwijs

Investerings door besturen in huisvesting Ongeveer 20 procent van de besturen in het primair onderwijs investeert in huisvesting. De omvang van die investeringen is beperkt: het gaat bij de betreffende besturen gemiddeld om slechts enkele procenten van de rijksbijdrage.

Huisvesting voor bestuur Van het geld dat besturen in huisvesting steken, komt ongeveer 60 procent uit de rijksbijdrage, de rest uit private middelen. De investeringen uit de rijksbijdrage gaan voor ongeveer de helft naar huisvesting voor bestuur en staf. De Wet op het primair onderwijs (Wpo) zegt niet expliciet of besturen investeringen voor dit soort huisvesting wel of niet mogen doen. Het is ook onduidelijk of gemeenten of het Rijk verantwoordelijk zijn voor de financiering van deze specifieke categorie huisvesting.

Schoolgebouwen De financiering van schoolgebouwen is wel expliciet een taak van gemeenten. Investerings in schoolgebouwen die besturen betalen uit rijksbijdragen zijn onder de Wpo dan ook onrechtmatig. Als dit voorkomt, gaat het meestal om relatief kleine investeringen, bijvoorbeeld voor extra voorzieningen of verfraaiingen. Gemeenten zijn vaak niet bereid om wensen van besturen op dat gebied te honoreren.

Onrechtmatig In het toezicht op de rechtmatigheid van de besteding van rijksbijdragen zijn accountants van besturen vanaf 2008 geïnstrueerd om voor uitgaven voor huisvesting een strikte lijn te volgen. Wat wettelijk niet is toegestaan, is daarmee onrechtmatig. Over 2008 kreeg de inspectie van accountants meldingen over 46 besturen.

Helderheid nodig De inspectie vindt dat er duidelijkheid moet komen over het al dan niet toestaan van investeringen in huisvesting uit de rijksbijdrage, in het bijzonder waar het gaat om de huisvesting voor bestuur of staf. Ook besturen, de PO-Raad en accountantskantoren hebben daar behoefte aan. Bovendien is helderheid nodig over de vraag hoe om te gaan met onrechtmatige bestedingen in de periode 2006-2009.

9.6 Nabeschuwing

Verantwoording door besturen Ongeveer de helft van de besturen leverde de jaarverslaggeving niet op tijd in en daarom worden in 2010 scherpere sancties toegepast. Van besturen wordt verwacht dat zij verantwoordingsinformatie op tijd leveren en de richtlijn in acht nemen. Besturen moeten zich op bepaalde onderwerpen, bijvoorbeeld de vermogenspositie, beter verantwoorden.

Risico's vooral in bve De bve-sector wijkt af van de andere sectoren omdat bij veel meer instellingen dan elders risico's in de financiële continuïteit bestaan. Zulke risico's zijn er bij 16 procent van alle instellingen en bij de roc's loopt zelfs 30 procent risico's. Deze situatie is de reden voor intensiever toezicht op de bve-sector.

Controles door accountants De inspectie verwacht van accountantskantoren die tekortkomingen in de controles constateerden, dat zij meer toezicht houden op het proces en de uitkomsten van de controles. Het ministerie vraagt nu per bestuur of instelling een vrij intensieve accountantscontrole. Omdat besturen en instellingen zich in het algemeen goed houden aan wet- en regelgeving, zal de gevraagde zekerheid van de controle per instelling verlaagd worden.

Topinkomens De inspectie dringt er bij de minister op aan heldere en handhaafbare regelgeving voor topinkomens in het onderwijs tot stand te brengen.

Heroverweging opgave leerlinggewichten In het primair onderwijs maakten scholen in 2009 veel fouten bij het verstrekken van gegevens voor het toekennen van leerlinggewichten. Besturen moeten beter toezicht houden op de gegevens die scholen leveren. De inspectie vindt de huidige situatie niet acceptabel. Het is nodig het sanctiebeleid aan te scherpen en het proces rond de opgave van leerlinggewichten te heroverwegen.

Onduidelijkheid over regelgeving huisvesting Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen in het primair onderwijs. Een op de vijf besturen in het primair onderwijs investeert zelf in huisvesting. Het gaat daarbij niet om grote investeringen. De inspectie vindt het nodig dat duidelijk wordt of investeringen uit de rijksbijdrage mogen worden betaald, in het bijzonder voor huisvesting van bestuur en staf.

Literatuur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*. Den Haag: CBS.
- Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (2009). *Financieel beleid van onderwijsinstellingen. Rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap / Ministerie van Financiën.
- Costrell, R., Hanushek, E., & Loeb, S. (2007). What do cost functions tell us about the cost of an adequate education? *Peabody Journal of Education*, 83 (2), 198-223.
- Groot, W., & Maassen van den Brink, H. (2009). Kwaliteit leraar moet beter. Arbeidsproductiviteit kan omhoog door minder verwijzingen naar speciaal onderwijs. *Het Financieele Dagblad*, 23 mei 2009.

- Inspectie van het Onderwijs (2008). *De vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar het weerstandsvermogen van vo-scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) (2009). *Jaarverslag van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31924 XIV. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Financiën (2009). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2008*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2009). *Jaarverslag van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31924 VIII. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Bijlage

Tabel 1
Financiële indicatoren 2004-2008 van besturen en instellingen

	2004	2005	2006	2007	2008
Primair onderwijs (inclusief speciaal basisonderwijs)					
Solvabiliteit	-	-	0,74	0,74	0,73
Liquiditeit	-	-	2,60	2,54	2,46
Rentabiliteit	-	-	1,4%	1,7%	0,3%
Speciaal onderwijs					
Solvabiliteit	-	-	0,68	0,67	0,68
Liquiditeit	-	-	2,59	2,52	2,53
Rentabiliteit	-	-	3,9%	4,1%	2,3%
Voortgezet onderwijs					
Solvabiliteit	0,67	0,69	0,68	0,67	0,60
Liquiditeit	1,70	1,79	1,73	1,65	1,41
Rentabiliteit	1,4%	2,0%	2,1%	1,6%	1,0%
Bve: aoc's					
Solvabiliteit	0,64	0,66	0,65	0,64	0,62
Liquiditeit	1,18	1,24	1,19	1,09	1,11
Rentabiliteit	2,3%	2,2%	3,1%	2,3%	1,2%
Bve: roc's en vakinstellingen					
Solvabiliteit	0,50	0,50	0,48	0,46	0,37
Liquiditeit	1,26	1,50	1,23	0,95	0,87
Rentabiliteit	2,4%	2,3%	1,9%	0,1%	-0,9 %
Hoger beroepsonderwijs (inclusief agrarisch onderwijs)					
Solvabiliteit	0,42	0,44	0,45	0,45	0,42
Liquiditeit	0,87	0,96	0,81	0,75	0,71
Rentabiliteit	1,5%	3,2%	2,4%	2,0%	0,8%
Wetenschappelijk onderwijs (inclusief agrarisch onderwijs)					
Solvabiliteit	0,66	0,65	0,66	0,65	0,62
Liquiditeit	1,00	0,91	0,90	0,95	0,93
Rentabiliteit	1,7%	1,1%	3,4%	3,4%	3,0%

Bron: CfI, 2009

Hoofdstuk 10

Opbrengstgericht werken en basisvaardigheden

10.1	De opbrengsten van het primair onderwijs	193
10.2	Opbrengstgericht werken door basisscholen	195
10.3	De rol van besturen	199
10.4	De rol van opleidingen en nascholing	201
10.5	Basisvaardigheden in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs	202
10.6	Nabeschouwing	206

Samenvatting

Prestaties Op de basisschool presteren meisjes beter dan jongens bij taal, behalve op het onderdeel woordenschat. Bij rekenen presteren meisjes slechter over de hele linie. Autochtone en allochtone achterstandsleerlingen presteren slechter dan leerlingen met middelbaar opgeleide en hoogopgeleide ouders. Allochtone leerlingen blijven vooral achter bij begrijpend lezen en woordenschat.

Opbrengstgerichte scholen presteren beter Vorig jaar werkte 36 procent van de basisscholen opbrengstgericht, nu 37 procent. Er zit niet veel schot in de vorderingen van scholen en dat is jammer, omdat leerlingen op opbrengstgerichte scholen beter presteren dan op minder opbrengstgerichte scholen.

Goed evalueren blijft knelpunt Basisscholen hebben moeite met het stellen van doelen, het evalueren van doelen, het trekken van conclusies op basis van een evaluatie en het doorvoeren van verbeteringen. Ze beschikken wel over voldoende gegevens om het eigen functioneren te evalueren. De knelpunten zitten in het gebruik van die gegevens.

Weinig aandacht op pabo Pabo's hebben weinig aandacht voor opbrengstgericht werken. Opleidingen voor schoolleiders lijken daar meer ruimte aan te geven.

Schrijfonderwijs basisschool kan beter De inspectie onderzoekt al enkele jaren hoe scholen werken aan basisvaardigheden en in 2008/2009 is het schrijfonderwijs op de basisschool onderzocht. De meeste scholen plannen daar voldoende tijd voor en hebben een geschikt aanbod, maar didactiek en kwaliteitszorg laten te wensen over. Scholen meten verder nauwelijks hoe leerlingen presteren op dit onderdeel van het taalonderwijs.

Beperkt aanbod rekenen voortgezet onderwijs In het voortgezet onderwijs onderzocht de inspectie opnieuw de rekenvaardigheden. Een herhaalde meting met een rekentoets laat zien dat leerlingen in het tweede leerjaar nauwelijks beter rekenen dan in het eerste leerjaar. Het aanbod is niet echt gericht op basale rekenvaardigheden. Dat betekent dat leerlingen die zulke rekenvaardigheden niet meekregen op de basisschool, deze in het voortgezet onderwijs ook niet verwerven.

10.1 De opbrengsten van het primair onderwijs

Veel aandacht voor prestaties De maatschappelijke aandacht voor prestaties is sterk toegenomen. Daar is ook reden voor: uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat het prestatieniveau van Nederlandse leerlingen licht terugloopt, er zijn te veel zwakke en zeer zwakke scholen en er zijn te veel leerlingen die stagneren of uitvallen (Inspectie van het Onderwijs, 2009; KNAW, 2009). Om die situatie te veranderen kunnen scholen meer werk maken van opbrengstgericht onderwijs. Dit hoofdstuk beschrijft – na een algemeen beeld van de opbrengsten van het basisonderwijs – in hoeverre scholen daar nu in slagen en belicht de rol van besturen, opleiding en nascholing. Daarna komen twee inspectieonderzoeken naar basisvaardigheden aan de orde, die de stelling onderstrepen dat versterking van opbrengstgericht werken nodig is.

Jaarlijkse peiling van prestaties

Afstand tot een groepsgemiddelde In het kader van de Kwaliteitsagenda 'Scholen voor morgen' vindt sinds 2008 jaarlijks een peiling plaats van de taal- en rekenvaardigheden in groep 8 van de basisschool, gemeten met de Eindtoets Basisonderwijs (Hemker en Van Weerden, 2009; Hemker, Kuhlemeier en Van Weerden, 2010). De gegevens laten de verschillen tussen leerlingen goed zien (tabel 10.1a). Technisch lezen is niet gemeten, maar in het algemeen zijn de verschillen daar kleiner (o.a. Driessen, 2009).

Tabel 10.1a

Afstand tot de gemiddelde score van 250 (standaarddeviatie 50) per deelvaardigheid taal en rekenen aan het einde van de basisschool, naar sekse en leerlinggewicht

	Taalvaardigheden			Rekenvaardigheden		
	Woordenschat	Spelling	Begrijpend lezen	Getallen en bewerkingen	Breuken, procenten, verhoudingen	Meten, meetkunde, tijd en geld
Sekse leerling						
Jongens	+3	-9	-2	+9	+11	+10
Meisjes	-6	+8	+6	-9	-11	-11
Leerlinggewicht						
1.00	+6	+3	+10	+4	+5	+5
1.25	-25	-19	-25	-24	-24	-26
1.90	-40	-7	-36	-16	-23	-24

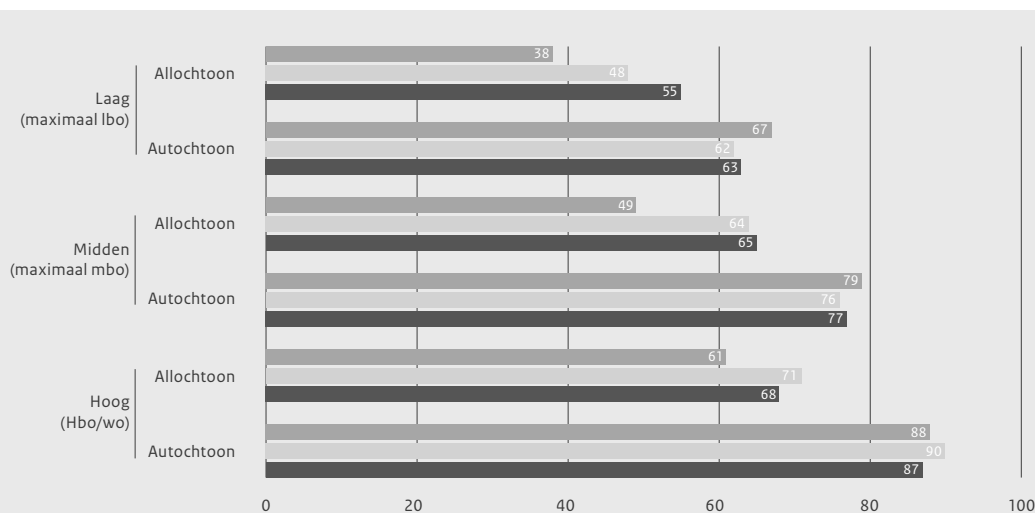
Bron: Hemker, Kuhlemeier en Van Weerden, 2010

Sekseverschillen Meisjes zijn beter in taal dan jongens, behalve op het onderdeel woordenschat. In rekenen zijn meisjes op alle onderdelen slechter.

Opleiding ouders Leerlingen met middelbaar tot hoogopgeleide ouders (leerlinggewicht 1.00) zijn in taal en rekenen op alle onderdelen beter dan autochtone achterstandsleerlingen (1.25). Autochtone achterstandsleerlingen zijn in taal beter dan allochtone achterstandsleerlingen (1.90), behalve bij spelling. Bij rekenen hebben allochtone leerlingen het verschil met autochtone achterstandsleerlingen overbrugd (zie ook Driessen, 2009; Roeleveld en Béguin, 2009). Ze wijken echter nog steeds af op de taalonderdelen woordenschat en begrijpend lezen. De samenstelling van de school heeft, naast effecten van kenmerken van leerlingen op prestaties, een klein extra effect (Hemker en Van Weerden, 2009; Hemker, Kuhlemeier en Van Weerden, 2010). De meting van 2009 laat weinig verschuivingen zien in vergelijking met 2008, alleen is de achterstand van allochtone leerlingen op het onderdeel woordenschat iets verkleind (Hemker, Kuhlemeier en Van Weerden, 2010).

Referentieniveaus

Afstand tot een vaste norm De jaarlijkse peiling stelt niet vast of leerlingen voldoende presteren, omdat zo'n absolute norm in Nederland ontbreekt. De referentieniveaus, die nog in ontwikkeling zijn, kunnen zo'n norm in principe wel bieden. Roeleveld en Béguin (2009) gebruikten bestaande toetsen uit het Cito-leerlingvolgsysteem voor groep 8 om de afstanden tussen groepen leerlingen aan de hand van zo'n type norm in beeld te brengen. Zij gaan uit van het fundamentele prestatieniveau, ofwel het niveau dat 75 procent van de leerlingen beheerst. Figuur 10.1a laat zien in hoeverre specifieke groepen leerlingen dat niveau halen. De gegevens dateren uit 2004/2005 en zijn daarom niet helemaal vergelijkbaar met die van Hemker e.a. (2010)



Figuur 10.1a

Percentage leerlingen in groep 8 dat het fundamentele niveau haalt, naar vooropleiding ouders en etniciteit (gemiddelde is 75 procent)

■ Taal
■ Begrijpend lezen
■ Rekenen

Bron: Roeleveld en Béguin, 2009

Grote achterstanden Autochtone leerlingen doen het in alle gevallen beter dan allochtone leerlingen, ook als hun ouders een vergelijkbaar opleidingsniveau hebben. Bij taal zijn de verschillen het grootst. Van de autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders haalt bijvoorbeeld 67 procent het fundamentele niveau (landelijk 75 procent), maar van de allochtone leerlingen met laagopgeleide ouders lukt dat slechts 38 procent.

Kleine sekseverschillen Sekseverschillen komen bij taal niet aan het licht (zowel bij de jongens als de meisjes haalt 75 procent het fundamentele niveau), maar wel bij begrijpend lezen (van de jongens haalt 72 procent het fundamentele niveau, van de meisjes 79 procent) en bij rekenen (jongens 80 procent, meisjes 71 procent).

Prestaties van scholen Roeleveld en Béguin (2009) gingen ook na hoe scholen presteren als de eis wordt gesteld dat ze 75 procent van hun leerlingen tot het fundamentele niveau brengen. Scholen met een meerderheid aan autochtone of allochtone achterstandsl leerlingen slagen daar alleen bij uitzondering in. Scholen met een meerderheid aan leerlingen met hoogopgeleide ouders slagen er in meerderheid wel in om 75 procent van hun leerlingen tot het fundamentele niveau te brengen, maar een deel lukt dat niet. Deze gegevens laten zien dat kwaliteitsverschillen tussen scholen niet alleen tussen groepen van vergelijkbare scholen voorkomen, maar ook binnen deze groepen.

10 procent onder de maat Analyses van de inspectie wijzen uit dat ongeveer 10 procent van de scholen er in 2009 niet in slaagt een gemiddelde score van 529 te halen op de Eindtoets Basisonderwijs. De score 529 is een benadering van het fundamentele niveau. Op deze groep scholen presteert dus redelijkerwijs de helft van de leerlingen onder dat niveau. Het gaat hier vooral (maar niet uitsluitend) om scholen met veel autochtone en allochtone achterstandsl leerlingen. Islamitische scholen en scholen in de vier grote steden zijn oververtegenwoordigd.

Speciaal basisonderwijs

Niveau groep 5 De prestaties van leerlingen in het speciaal basisonderwijs blijven ver achter bij het regulier basisonderwijs. Bij rekenen presteren 12-jarige leerlingen uit het speciaal basisonderwijs ongeveer gelijk aan 8-jarige leerlingen op een reguliere basisschool (Kraemer, Van der Schoot en Van Rijn, 2009). Bij taal en lezen bestaat hetzelfde beeld.

Dramatische achterstanden Uitgaande van het fundamentele niveau dat 75 procent van de leerlingen in het basisonderwijs zou moeten bereiken, worden de verschillen ronduit dramatisch: bij taal bereikt slechts 8 procent van de leerlingen in het speciaal basisonderwijs het fundamentele niveau, bij begrijpend lezen 12 procent en bij rekenen 1 procent.

10.2 Opbrengstgericht werken door basisscholen

Regulatieve cyclus De inspectie definieert opbrengstgericht werken als het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties (Inspectie van het Onderwijs, 2010). Dat sluit aan bij de Onderwijsraad (2008a, 2008b). Het vorige Onderwijsverslag (Inspectie van het Onderwijs, 2009) beschreef hoe basisscholen zich ontwikkelen op vijf indicatoren uit het waarderingskader die verwijzen naar elementen van opbrengstgericht werken (figuur 10.2a). Vorig jaar had 36 procent van de basisscholen een voldoende beoordeling op alle vijf indicatoren, nu 37 procent.

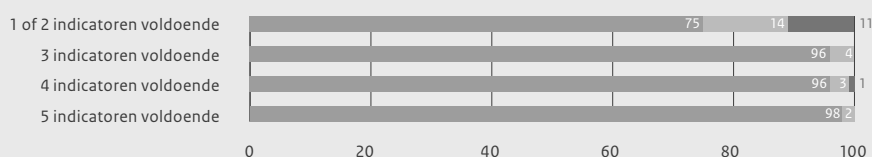
**Figuur 10.2a**

Percentage scholen dat als voldoende is beoordeeld op elementen van opbrengstgericht werken

- Leraren volgen vorderingen van leerlingen systematisch
- De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van leerlingprestaties
- De school gaat de effecten van de zorg na
- De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten
- De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces
- Alle bovenstaande indicatoren voldoende

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Evaluatie blijft knelpunt De problemen zitten consequent bij de indicatoren die verwijzen naar evalueren. Meer scholen zijn dat gaan doen, maar een grote groep blijft achter. Verbeteringen zijn echter wenselijk, gezien de samenhang tussen opbrengstgericht werken en prestaties van leerlingen (o.a. Whelan, 2009). Basisscholen zijn minder vaak zwak of zeer zwak naarmate ze opbrengstgericht werken (figuur 10.2b).

**Figuur 10.2b**

Percentage basisscholen naar toezichtarrangement en mate van opbrengstgericht werken (n=375, 2008/2009)

- Basis
- Zwak
- Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Opbrengstgericht werken bij rekenen/wiskunde

Verdiepend onderzoek In 2008/2009 onderzocht de inspectie opbrengstgericht werken bij rekenen/wiskunde in een representatieve steekproef van 166 basisscholen (Inspectie van het Onderwijs, 2010). In dit onderzoek keek de inspectie meer in detail naar opbrengstgericht werken dan aan de hand van de bovenbeschreven indicatoren uit het waarderingskader mogelijk is.

Didactisch handelen Voor opbrengstgericht werken is het nodig dat scholen doelen voor ogen hebben en bepalen in hoeverre leerlingen die doelen bereiken. Een eerste vereiste is dus kennis van prestaties (Oomens, Van Aarsen, Van Eck en Kieft, 2008). Daarnaast moeten scholen weten hoe ze leerlingen tot het bereiken van doelen willen brengen: doelen moeten een vertaling

krijgen in het didactisch handelen en de afstemming van het onderwijs op leerlingen. Voor veel scholen is gericht toewerken naar doelen in de les geen gemeengoed, evenmin als het aanpassen van het onderwijs als er problemen opduiken (tabel 10.2a). Leraren in de groepen 4, 6 en 8 doen dit significant vaker dan leraren in groep 2, maar in alle groepen is verbetering mogelijk.

Tabel 10.2a

Percentage basisscholen met voldoende beoordeling op de opbrengstgerichte elementen van didactisch handelen en afstemming bij rekenen/wiskunde (n=166)

Bij aanvang van de les benoemen leraren lesdoelen	42
Na afloop van de les gaan leraren na of doelen zijn behaald	40
In de groepsadministratie of de lespraktijk is te zien dat leraren op basis van de analyse van vorderingen aanpassingen in het onderwijsleerproces aan de groep maken	51
Bij tegenvallende of zeer goede resultaten stemt de school haar onderwijstijd af op groepsniveau	47

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Leerlingenzorg Een goed systeem van leerlingenzorg is nodig om stagnaties op te sporen en te verhelpen. Scholen hebben genoeg instrumenten voor het meten van rekenvorderingen en het signaleren van problemen. De aanpak daarvan kost meer hoofdbreken: de helft van de scholen formuleert voor zorgleerlingen geen concrete doelen in handelingsplannen en slaagt er onvoldoende in de situatie te analyseren (tabel 10.2b). Sommige methoden bieden hierbij goede ondersteuning, doordat resultaten op methodegebonden toetsen direct vertaald worden in een foutenanalyse en een gericht aanbod voor leerlingen bij wie leerprocessen stagneren.

Tabel 10.2b

Percentage basisscholen met voldoende beoordeling op de opbrengstgerichte elementen van leerlingenzorg bij rekenen/wiskunde (n=166)

De handelingsplannen bevatten concrete meetbare doelen	56
De resultaten van uitvallende leerlingen worden nader geanalyseerd, het onderliggende probleem wordt vastgesteld en vastgelegd	48
Als het doel niet is behaald onderzoekt de school welke verklaring hiervoor is en vermeldt dit in de evaluatie van het handelingsplan	45

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Kwaliteitszorg Veel scholen zijn in het kader van kwaliteitszorg begonnen met het evalueren van hun prestaties, maar minder dan de helft slaagt erin om daarna conclusies te trekken voor verbeteringen (tabel 10.2c). Het ontbreken van meetbare doelen is daarbij een handicap. De huidige kerndoelen zijn weinig concreet en scholen vinden doelen uit methodes of toetsen uit leerlingvolgsystemen soms niet reëel. De invoering van referentieniveaus kan helderheid bieden, omdat dan in ieder geval voor alle scholen duidelijk is wat elke leerling op een bepaald moment moet kunnen.

Tabel 10.2c

Percentage basisscholen met voldoende beoordeling op de opbrengstgerichte elementen van kwaliteitszorg bij rekenen/wiskunde (n=166)

De school	
trekt conclusies uit haar opbrengstenanalyses en legt deze vast	47
vertaalt verbeterdoelen in waarneembare effecten en werkt beoogde verbeteringen uit	35
legt meetbare doelen voor tussenopbrengsten vast	27
legt meetbare doelen voor eindopbrengsten vast	20
kijkt bij analyses van leerresultaten expliciet naar leerwinst van alle leerlingen	17

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Leerwinst Scholen gebruiken hun gegevens nog onvoldoende (Earl en Fullan, 2003; Visscher en Coe, 2003). Om echt goed te zien wat leraren (en de school als geheel) bereiken, zijn leerwinstanalyses nodig. De meest gebruikte leerlingvolgsystemen kunnen precies laten zien welke vorderingen leerlingen tussen het ene toetsmoment en het andere maken en hoe de gemiddelde ontwikkeling is. Zulke analyses zijn met de beschikbare software gemakkelijk uit te voeren, maar toch doet minder dan een vijfde van de scholen dit.

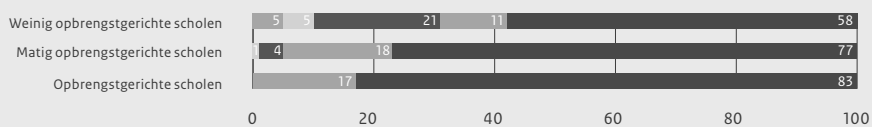
Opbrengstgericht werken bij rekenen/wiskunde en leerlingprestaties

Verschillen tussen scholen In de steekproef zijn drie groepen te onderscheiden:

- opbrengstgerichte scholen (23 procent): deze scholen zijn zowel bij het didactisch handelen, de afstemming, de leerlingenzorg als de kwaliteitszorg positiever beoordeeld dan de overige scholen;
- weinig opbrengstgerichte scholen (16 procent): deze groep is op alle genoemde punten minder positief beoordeeld dan de overige scholen;
- matig opbrengstgericht werkende scholen (61 procent): deze scholen laten een wisselend beeld zien. Ze zijn bijvoorbeeld bij het didactisch handelen wel positiever beoordeeld dan andere scholen, maar bij kwaliteitszorg niet.

Beter presteren in verschillende groepen Leerlingen presteren beter op rekentoetsen als scholen opbrengstgericht werken. De inspectie beoordeelde rekentoetsen uit de groepen 4, 5, 6 en 7. Een school kan dus op maximaal vier rekentoetsen als voldoende zijn beoordeeld. Op opbrengstgerichte scholen is het aantal voldoende rekentoetsen hoger dan op andere scholen (figuur 10.2c).

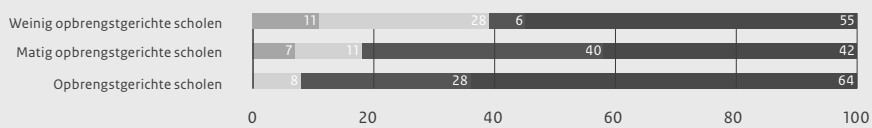
Beter presteren in verschillende jaren De samenhang tussen opbrengstgericht werken en prestaties in groep 8 laat hetzelfde beeld zien. Op opbrengstgerichte scholen komt het nooit voor dat leerlingen drie jaar achtereen onvoldoende scores op het onderdeel rekenen van de eindtoets (figuur 10.2d).


Figuur 10.2c

Percentage basisscholen dat als voldoende is beoordeeld op elementen van opbrengstgericht werken en aantal voldoende reken-toetsen groep 4, 5, 6 en 7 (n=166)

■ Geen enkele toets voldoende
 ■ 1 toets voldoende
 ■ 2 toetsen voldoende
 ■ 3 toetsen voldoende
 ■ 4 toetsen voldoende

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010


Figuur 10.2d

Percentage basisscholen naar opbrengstgerichtheid en aantal als voldoende beoordeelde eindtoetsen over een periode van drie jaar, onderdeel rekenen (n=166)

■ Geen enkele toets voldoende
 ■ 1 toets voldoende
 ■ 2 toetsen voldoende
 ■ 3 toetsen voldoende

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

10.3 De rol van besturen

Bewaken van opbrengsten Besturen kunnen een rol spelen bij het bewaken van opbrengsten, maar doen dat vaak niet. Driekwart van de opbrengstgerichte basisscholen uit de vorige paragraaf spreekt ten minste eens per jaar de prestaties door met het bestuur, maar een kwart doet dat dus niet. Bij de matig en weinig opbrengstgerichte scholen zijn besturen nog minder vaak betrokken.

Onvoldoende zelfkritiek Relatief veel besturen (20 procent in het basisonderwijs, 14 procent in het voortgezet onderwijs) zeggen dat ze van de inspectie informatie over hun scholen krijgen die nieuw voor hen is (Inspectie van het Onderwijs, 2008). Dat wijst erop dat ze weinig inzicht hebben in de opbrengsten van hun scholen. Claassen, Hulshof, Van Kuijk, Knipping, Koopmans, en Vierke (2008) constateren dat besturen slechte prestaties van zwakke basisscholen vrijwel nooit hebben ontdekt. De inspectie merkt vooral bij zeer zwakke scholen dat bestuurders dalende opbrengsten niet zien. Soms zien ze die wel, maar dan leggen ze de oorzaak niet bij de school. Ze zoeken verklaringen eerder bij de leerlingen, toevallige omstandigheden (zoals een zieke leraar) of gebreken in taal- of rekenmethoden (Van Schilt-Mol en Van Vijfeijken, 2009; Van Vijfeijken, Smeets, Van Schilt-Mol en Wester, 2010). Regelmatig komt het inspectieoordeel 'zeer

zwak' of 'zwak' voor het bestuur onverwacht, hoewel een school dit oordeel pas krijgt als prestaties drie jaar achtereen onvoldoende zijn.

Controle op verbeteringen Besturen denken soms te snel dat verbeterprocessen op hun zwakke of zeer zwakke scholen voorspoedig verlopen. Oordelen van de inspectie die anders luiden, komen opnieuw als een verrassing. Besturen vertrouwen soms te gemakkelijk op informatie van schoolleider en team en maken te weinig werk van eigen informatie-verzameling.

Weinig focus op prestaties Minder dan de helft van de besturen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs vindt prestaties heel belangrijk en hooguit een derde vindt het heel belangrijk dat de eigen scholen in vergelijking met andere scholen goed presteren. Een derde van de besturen houdt zelf liever geen toezicht op de kwaliteit van de scholen. De geringe belangstelling voor prestaties is terug te zien in de wijze waarop scholen zich profileren. Slechts 9 procent van de besturen heeft bijvoorbeeld scholen die zich profileren met een huiswerkklas of huiswerkbegeleiding; daarentegen heeft de helft van de besturen scholen die zich als brede school of school waarop sport een belangrijke rol speelt, profileren (Turkenburg, 2008).

Verbetering gewenst De aandacht voor prestaties nam bij besturen de afgelopen jaren toe, mede omdat de inspectie hen erop aanspreekt. Volgens mondelinge informatie van de PO-Raad/Projectbureau Kwaliteit, die recent met enkele honderden besturen gesprekken voerde, zegt driekwart dat ze meer werk moeten maken van sturing op leerlingprestaties. Een deel van de besturen, 15 procent, vindt dat een taak voor schoolleiders en nog eens 15 procent is tevreden over de eigen focus op prestaties. Besturen zoeken naar mogelijkheden om informatie uit leerlingvolgsystemen gemakkelijk te aggregeren. Die mogelijkheden zijn er al, maar worden nog uitgebreid. Daarnaast is het voor de kwaliteit van scholen wenselijk dat de kennis van besturen over effectieve interventies toeneemt.

Managementgesprekken Alerte besturen stellen volgens de PO-Raad/Projectbureau Kwaliteit minstens twee keer per jaar prestaties expliciet aan de orde in managementgesprekken. Toch voeren besturen de gespreksfrequentie niet meteen op als scholen zwak zijn, hoewel dat voor de hand ligt. Soms leggen besturen de norm te laag. Ze nemen bijvoorbeeld de ondergrenzen die de inspectie voor toetsen aanlegt als norm, zonder erbij stil te staan dat meer ambitieuze doelen ook mogelijk zijn. Doelen in termen van een gewenst percentage goede presteerders komen weinig voor; voor deze groep leerlingen is nog weinig aandacht.

Weinig onderzoek Naar de invloed van schoolbesturen op prestaties van leerlingen is internationaal en ook in Nederland weinig empirisch onderzoek gedaan. De veronderstelling is dat besturen die zich bezighouden met prestaties, meer invloed op de kwaliteit van scholen hebben dan besturen die alleen met personeel en financiën bezig zijn (Land, 2002). Uit ervaringen met zeer zwakke scholen weet de inspectie dat de rol van een bestuur van doorslaggevend belang kan zijn, vooral in situaties waar schoolleider en team te weinig op prestaties letten.

10.4 De rol van opleidingen en nascholing

Omdat basisscholen het analyseren van gegevens uit leerlingvolgsystemen vaak lastig vinden, ging de inspectie na of initiële opleidingen en nascholing (aanstaaende) leraren voorbereiden op dit cruciale element van opbrengstgericht werken. Opbrengstgericht werken valt onder de vakinhoudelijke en didactische competentie van leraren, zoals de Stichting Beroepskwaliteit Leraren die onderscheidt. In de toelichtingen bij die competentie is sprake van het op basis van evaluatie en toetsing doen van betrouwbare uitspraken over kennis en vaardigheden van leerlingen.

Pabo's

Analyse studiegidsen De inspectie heeft bij bijna alle pabo's studiegidsen opgevraagd en ontving gidsen van twintig pabo's (driekwart van het totaal). De gidsen verschillen in mate van detaillering, zodat het lastig is precies in kaart te brengen hoeveel aandacht er voor specifieke onderwerpen is. Ondanks die beperkingen levert de analyse van gidsen een eenduidig beeld op.

Pedagogische invalshoek De pabo-curricula concentreren zich op de inhoud van basisschoolvakken en didactisch handelen. Daarnaast zijn er modules onderwijskunde, pedagogiek en ontwikkelingspsychologie. De inhoud daarvan is voornamelijk pedagogisch getint. Er zijn geen modules of cursussen over achtergronden, gebruik en interpretatie van toetsen. Uit enkele zeer gedetailleerde studiegidsen is af te leiden dat toetsen uit methodes of leerlingvolgsystemen soms kort aan de orde komen in modules over taal, rekenen of leerlingenzorg. De studenten leren bijvoorbeeld hoe ze vorderingen moeten registreren en administreren.

Leerlingvolgsystemen Zes pabo's beschrijven dat studenten een handelingsplan leren schrijven. Daarbij wordt vaker verwezen naar observaties dan naar toetsen, hoewel handelingsplannen in de praktijk vooral op toetsgegevens gebaseerd zijn. Drie van de zes pabo's geven informatie over het gebruik van leerlingvolgsystemen (analyse van resultaten, toetsgegevens uit de eigen stageklas interpreteren). Ten slotte heeft één pabo data-analyse op het programma staan, maar alleen voor de academische variant. Het lijkt erop dat studenten niet erg veel kennis en ervaring opdoen met toetsen en evalueren.

Initiatieven voor verbetering Ongetwijfeld leren studenten tijdens stages het nodige over leerlingvolgsystemen en methodegebonden toetsen. Maar het is de vraag of ze zo voldoende leren, gezien het feit dat basisscholen zelf hun systemen onvoldoende benutten (Ledoux, Blok en Boogaard, 2009). Daarom vindt de inspectie het een goede ontwikkeling dat diverse pabo's de plaats van opbrengstgericht werken in hun curriculum gaan versterken, samen met lectoren, schoolbesturen, basisscholen en de PO-Raad/Projectbureau Kwaliteit.

Opleidingen voor schoolleiders

Onderzoeksmatig leidinggeven De schoolleider moet zich bij opbrengstgericht werken vooral richten op de kritische analyse en interpretatie van prestaties in het kader van kwaliteitszorg, een vaardigheid die op een derde van de basisscholen onvoldoende is ontwikkeld (zie hoofdstuk 2). De inspectie bekeek zeven informatiegidsen van opleidingen voor schoolleiders van basisscholen. Drie gidsen lenen zich niet voor een analyse, de overige vier noemen activiteiten als het lezen en interpreteren van onderzoeksresultaten en de analyse van data. Ook het bewaken

van de kwaliteit van de leerlingenzorg wordt genoemd. Eén opleiding vat zulke activiteiten samen onder de noemer ‘onderzoeksmatig leidinggeven’. De aandacht voor opbrengstgericht werken, mede gesteund door initiatieven van de overheid, lijkt in de opleidingen voor schoolleiders wat sterker aanwezig dan in de opleidingen voor leraren.

Nascholing

Kennis vergroten Het leerlingvolgsysteem van Cito is het meest gebruikte in het basisonderwijs (zie hoofdstuk 13). Cito biedt cursussen aan waarin scholen zichzelf leren evalueren aan de hand van de toetsen uit dat systeem. In 2008/2009 zijn ongeveer vijftienhonderd directeuren, intern begeleiders en leraren uit groep 8 geschoold; soms komt een bestuurder mee. De niveauverschillen tussen de deelnemers zijn groot. Veel deelnemers hebben vooral moeite met de correcte interpretatie van gegevens, ook al werken ze op hun scholen al geruime tijd met het computerprogramma dat rapportages op schoolniveau mogelijk maakt. Bovendien vinden ze het volgens Cito moeilijk om objectief en kritisch naar de eigen prestaties te kijken. Bij lage scores bestaat de neiging om de oorzaak bij de leerlingbevolking te leggen, niet bij het didactisch handelen van leraren of het functioneren van de schoolleider. In contacten met onderwijsbegeleiders constateert Cito dat ook zij soms de mogelijkheden van toetsen onvoldoende kennen en scholen dus moeilijk kunnen adviseren op dit terrein.

Te weinig nascholing Er zijn aanwijzingen dat leraren weinig nascholing volgen op het gebied van basisvaardigheden en dat de deelname aan dit type nascholing is teruggelopen. De KNAW (2009) noemt Nederland internationaal gezien zelfs een hekkensluiter. Onder invloed van de huidige aandacht voor prestaties mag een kentering worden verwacht.

10.5 Basisvaardigheden in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs

Schrijfonderwijs De afgelopen jaren onderzocht de inspectie de vaardigheden die leerlingen in het onderwijs verwerven en de bijdrage die scholen daaraan leveren. Het afgelopen schooljaar stond een specifiek onderdeel van het taalonderwijs op de basisschool centraal dat doorgaans weinig aandacht krijgt: het schrijven van teksten. In het voortgezet onderwijs is het rekenen opnieuw onderzocht.

Schrijven van teksten in het basisonderwijs

Eerder onderzoek Het schrijven van teksten (ofwel stellen) onderzocht de inspectie in 2008/2009 in een aselechte steekproef van honderdtachtig basisscholen. Tien jaar eerder vond een vergelijkbaar onderzoek plaats (Inspectie van het Onderwijs, 1999). Op dat moment stond de kwaliteit van het schrijfonderwijs ver af van de gewenste praktijk en uit PPON-onderzoek bleek dat de schrijfvaardigheid van leerlingen te wensen overliet (Van der Gein, 2005). Ook nu ontbreken vaak gewenste praktijken die de inspectie minimaal nodig acht voor schrijfonderwijs van voldoende kwaliteit (tabel 10.5a).

Tabel 10.5a

Percentage scholen waar de minimaal gewenste praktijken in het schrijfonderwijs voldoende aanwezig zijn (n=178)

Tijd	86
Leerstofaanbod	65
Didactiek	32
Schrijfactiviteiten leerlingen	32
Afstemming	3
Kwaliteitszorg (evalueren schrijfonderwijs en deskundigheidsbevordering)	4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Onderwijstijd Om te leren schrijven hebben leerlingen tijd nodig. Scholen moeten in de leerjaren 4 tot en met 8 regelmatig instructiemomenten inplannen, maar ook momenten waarop leerlingen zelf teksten schrijven. In de eerdere leerjaren moet minstens eens per week een schrijfactiviteit op het rooster staan. De meeste scholen (86 procent) hebben die tijd inderdaad gepland. Doorgaans gaat het om maximaal 45 minuten per week, maar scholen variëren hier behoorlijk in.

Aanbod Twee derde van de scholen (65 procent) heeft een adequaat leerstofaanbod: het aanbod komt overeen met de kerndoelen, er is een doorgaande lijn voor schrijven over leerjaren heen en leraren bieden stof aan tot en met het niveau van groep 8.

Didactiek Op een derde van de scholen zag de inspectie de minimaal gewenste didactische praktijken tijdens lessen. Hier geven leraren instructie over de manier waarop leerlingen de schrijftaak aan kunnen pakken (het schrijfproces). Bovendien geven ze feedback op teksten en de aanpak die leerlingen kozen. Leraren zorgen voor duidelijke schrijfp opdrachten die ze in een betekenisvolle context aanbieden en voor voldoende didactische ondersteuning. Een derde van de scholen zorgt dat leerlingen alle drie de fasen van het schrijven doorlopen: voorbereiden, formuleren (schrijven van een eerste versie) en reviseren (herschrijven op basis van feedback). Vooral reviseren schiet er vaak bij in.

Afstemming Leerlingen verschillen in schrijfvaardigheid en leraren moeten hun instructie en de schrijftaken afstemmen op die verschillen. Het is belangrijk dat leraren de ontwikkeling van de schrijfvaardigheid volgen door observaties of toetsen, zodat ze weten wat leerlingen wel of niet kunnen. Vervolgens kunnen ze schrijfwakke leerlingen helpen. Dat gebeurt echter slechts op 3 procent van de scholen en dat ligt onder andere aan het ontbreken of niet gebruiken van geschikte toetsen en observatie-instrumenten.

Professionalisering Slechts 4 procent van de scholen neemt het schrijfonderwijs op in de kwaliteitszorg: deze scholen evalueren en verbeteren het schrijfonderwijs en ze besteden aandacht aan professionalisering. Scholen zouden moeten investeren in de deskundigheid van leraren, om de kwaliteit van het vakdidactisch handelen op peil te brengen of te houden. Dat kan bijvoorbeeld door deelname aan scholingen, het bijwonen van conferenties en het lezen en

bespreken van vakliteratuur. Slechts 12 procent van de scholen heeft zulke vormen van professionalisering.

Aandacht gegroeid Het schrijfonderwijs staat er iets beter voor dan tien jaar geleden, vooral op het gebied van het leerstofaanbod en de didactiek. Scholen moesten van ver komen: tien jaar geleden waren recente inzichten over het schrijfonderwijs nauwelijks doorgedrongen in methodes. Nu ligt dat anders. Hedendaagse taalmethodes besteden meer aandacht aan schrijfstrategieën, geven didactische aanwijzingen en bieden mogelijkheden om de voortgang van de schrijfontwikkeling in beeld te brengen. De kwaliteitsverbetering van het schrijfonderwijs komt waarschijnlijk voor een belangrijk deel voort uit de verbetering van taalmethodes.

Weinig zicht op prestaties Toch is er veel winst te boeken. Op veel scholen is het schrijfonderwijs onder de maat. Schrijven neemt in vergelijking met andere onderdelen van het taalonderwijs, zoals lezen, woordenschat en spelling een minder prominente plaats in. Bij de verbetering van hun taalonderwijs richten scholen zich vaak niet op schrijven, onder andere omdat ze weinig zicht hebben op de schrijfprestaties, de ontwikkeling van schrijfvaardigheden en op tussendoelen en leerlijnen.

Effectief schrijfonderwijs Een ander probleem is dat er minder wetenschappelijke aandacht is voor de ontwikkeling van schrijfvaardigheid en effectief schrijfonderwijs in vergelijking met bijvoorbeeld leesvaardigheden. Het onderwijsveld zou echter zeer gebaat zijn bij meer kennis over effectief schrijfonderwijs.

Rekenen in het voortgezet onderwijs

Herhaalde meting In 2007/2008 en 2008/2009 onderzocht de inspectie de rekenprestaties van bijna tienduizend leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs in een representatieve steekproef van honderdvijftig scholen. De prestaties zijn aan het begin van het eerste leerjaar en het eind van het tweede leerjaar bepaald met behulp van de ABC-toets (Van Groenestijn, 2006).

Verschillen eerste leerjaar In het eerste leerjaar lopen rekenprestaties in het voortgezet onderwijs zeer sterk uiteen (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Gymnasiumleerlingen maken bijvoorbeeld twee keer zoveel opgaven goed als leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo. Daarnaast vallen de grote verschillen binnen schoolsoorten op. Zo zijn er vmbo-leerlingen die heel weinig rekenvaardigheden hebben, maar ook leerlingen die rekenen op havo- of vwo-niveau. De verschillen zijn binnen het lwoo en het vmbo groter dan binnen het havo/vwo. Jongens halen hogere scores op de ABC-toets dan meisjes. Meisjes scoren hoger op optellen, aftrekken, vermenigvuldigen en delen, maar jongens scoren hoger op verhoudingen en meten en meetkunde.

Nauwelijks veranderingen bij tweede meting De prestaties bij de eerste en de tweede toetsafname staan in tabel 10.5b, evenals de verschillen. De leerlingen rekenen iets beter bij de tweede afname, maar het verschil met de eerste afname is klein (maar statistisch significant). Leerlingen vorderen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs nauwelijks in de beheersing van basale rekenvaardigheden. Ze maken op een toets met dertig opgaven na twee schooljaren

ongeveer één opgave meer goed. Zwakke rekenaars gaan iets meer vooruit dan betere leerlingen.

Tabel 10.5b

Gemiddelde score op de rekentoets eerste en tweede leerjaar, totaal en per schoolsoort

Schoolsoort	Gemiddelde score toets 1	Gemiddelde score toets 2	Vershil
Havo/vwo	23,1	24,1	1,0
Vmbo	15,6	17,1	1,5
Totaal	19,3	20,6	1,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Aanbod niet gericht op rekenen De meest voor de hand liggende verklaring is, dat het aanbod bij wiskunde momenteel helemaal niet gericht is op rekenvaardigheden. Dat betekent dat leerlingen die basale rekenvaardigheden niet voldoende meekregen op de basisschool, deze ook niet verwerven in het voortgezet onderwijs. Daar komt bij dat sommige methodes van de basisschool op dit moment een hoger aanbodsniveau hebben dan methodes in het eerste en tweede leerjaar van het vmbo (Ekens en Jager, 2009). Ook qua methoden ontbreekt het aan een doorlopende leerlijn. Bij de invoering van referentieniveaus taal en rekenen zijn doorlopende leerlijnen hard nodig, evenals herbezinning op het aanbod in de onderbouw (zie ook Groenestein, Muit en Prins, 2009).

Achterstanden niet bijgespijkerd Scholen voor voortgezet onderwijs besteden nauwelijks aandacht aan het verhelpen van rekenproblemen (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Ze informeren zich niet goed over het niveau waarmee leerlingen van de basisschool binnenkomen en stemmen hun aanbod daar ook niet op af. Van opbrengstgericht werken is dus geen sprake en er blijven veel mogelijkheden onbenut:

- scholen weten via onderwijskundige rapporten van basisscholen dat veel leerlingen met rekenachterstanden binnenkomen, maar specifieke problemen vermelden de rapporten vaak niet en de helft van de scholen screent zelf de rekenprestaties ook niet. Daardoor is de aard van rekenproblemen onvoldoende bekend;
- twee derde van de leraren wiskunde weet niets over rekenachterstanden van hun leerlingen, terwijl die informatie wel op school aanwezig is;
- minder dan een kwart van de scholen heeft een plan van aanpak voor de bestrijding van rekenachterstanden. Scholen zeggen bijna allemaal dat ze leerlingen met achterstanden extra hulp geven, maar dan gaat het vooral om incidentele activiteiten van individuele leraren. Het is zeer de vraag of die hulp doeltreffend is als inzicht in de specifieke problematiek ontbreekt;
- de meeste scholen maken geen afspraken met leraren van andere vakken over aandacht voor rekenachterstanden;
- havo/vwo-leerlingen met een meer dan gemiddelde achterstand zitten vaak op scholen waar de kans groot is dat hun achterstand tot en met het examen blijft bestaan. Havo/vwo-scholen waar leerlingen met lagere rekenscores dan gemiddeld instromen, hebben namelijk ook lagere eindexamencijfers op de exacte vakken.

10.6 Nabeschuwing

Prestatieverschillen basisonderwijs Basisscholen laten grote verschillen zien in prestaties voor taal en rekenen/wiskunde, ook bij vergelijkbare leerlingpopulaties. Tien procent van de scholen haalt op de Eindtoets Basisonderwijs niet de score die correspondeert met het fundamentele niveau (1F). Dit zijn vooral scholen met veel achterstandsleerlingen.

Meetbare doelen Veel basisscholen hebben moeite met het stellen van meetbare doelen en het scherp analyseren van resultaten. Als dat verbetert, komt dat de prestaties van leerlingen ten goede, want er is een duidelijke samenhang tussen opbrengstgericht werken en presteren. Scholen volgen de vorderingen van leerlingen meestal zorgvuldig, maar vinden het vaak lastig om precies te bepalen wat er moet gebeuren als leerlingen achterblijven. Er zijn veel hulpmiddelen om goede analyses te maken, maar om die goed te gebruiken moeten scholen zelf eerst meer vaardigheden verwerven.

Belang referentieniveaus De referentieniveaus kunnen op het gebied van heldere doelen van groot belang zijn. Eerste analyses maken inzichtelijk welke groepen leerlingen het fundamentele niveau niet halen en kunnen ook inzichtelijk maken welke scholen onvoldoende presteren. De prestaties van leerlingen en scholen komen daardoor veel helderder in beeld.

Alertheid van besturen nodig Een grotere betrokkenheid van besturen bij het bewaken van de opbrengsten van hun scholen is wenselijk. Als zowel bestuur als school niet op de prestaties letten of onvoldoende in staat zijn zorgwekkende signalen op te pikken en om te buigen, lopen scholen meer kans zwak of zeer zwak te worden.

Opleidingen Leraren en schoolleiders hebben in hun opleidingen waarschijnlijk vaak niet geleerd om opbrengstgericht te werken. De opleidingen zullen de komende jaren meer aandacht besteden aan de vakken taal en rekenen. Dat is een goed initiatief, maar daar hoort aandacht voor opbrengstgericht werken aan toegevoegd te worden. Een aantal pabo's maakt daar intussen werk van.

Verbeteren basisvaardigheden In verschillende onderzoeken naar basisvaardigheden stelt de inspectie keer op keer vast dat scholen kansen laten liggen om prestaties te verbeteren. Het afgelopen schooljaar bleek dat opnieuw voor schrijven op de basisschool en rekenen in het voortgezet onderwijs. De knelpunten die scholen ervaren, hangen vaak samen met elementen van opbrengstgericht werken.

Literatuur

- Claassen, A., Hulshof, M., Kuijk, J. van, Knipping, C., Koopmans, A., & Vierke, H. (2008). *De beleidscontext van zwakpresterende basisscholen*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Driessen, G. (2009). *Prestaties, gedrag en houding van basisschoolleerlingen. Stand van zaken in 2008 en ontwikkelingen sinds 2001*. Nijmegen: ITS.
- Earl, L., & Fullan, M. (2003). Using data in leadership for learning. *Cambridge Journal of Education*, 33 (3), 383-394.

- Ekens, T., & Jager, R. (2009). *Referentieniveaus in taal- en rekenmethodes. Een inventarisatie van leerstof uit actuele taal- en rekenmethodes voor po, vo en mbo*. Enschede: SLO.
- Gein, J. van der (2005). *Balans van taalkwaliteit in het schriftwerk in het primair onderwijs. Uitkomst van de peilingen in 1999*. PPON-reeks nr. 29. Arnhem: Cito.
- Groenestijn, M. van (2006). *ABC-toets rekenen/wiskunde voor het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, Faculteit Educatie.
- Groenestijn, M. van, Muijt, M., & Prins, F. (2009). *Rekenen over de drempel van PO naar VO*. Utrecht: Hogeschool Utrecht/ Universiteit Utrecht.
(http://www.fi.uu.nl/publicaties/literatuur/odm_10_rekenen_over_de_drempel.pdf)
- Hemker, B.T., & Weerden, J. van (2009). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2008*. Arnhem: Cito.
- Hemker, B.T., Kuhlmeier, H., & Weerden, J.J. van (2010). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2009. Jaarlijks Peilingonderzoek van het Onderwijsniveau*. Arnhem: Cito.
- Inspectie van het Onderwijs (1999). *Schrijvenderwijs. Een evaluatie van de kwaliteit van het onderwijs in het schrijven van teksten op de basisschool*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Tevredenheidsonderzoek besturen primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Internetspiegel.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Opbrengstgericht werken bij rekenen/wiskunde in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- KNAW (2009). *Rekenonderwijs op de basisschool. Analyse en sleutels tot verbetering*. Amsterdam: KNAW.
- Kraemer, J.M., Schoot, F. van der, & Rijn, P. van (2009). *Balans van het reken-wiskundeonderwijs in het speciaal basisonderwijs*. Arnhem: Cito.
- Land, D. (2002). Local school boards under review: their role and effectiveness in relation to students' academic achievement. *Review of Educational Research*, 72 (2), 229-278.
- Ledoux, G., Blok, H., & Boogaard, M. (2009). *Opbrengstgericht werken. Over de waarde van meetgestuurd onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Scholen voor morgen. Kwaliteitsagenda voor het primair onderwijs*. Den Haag: OCW.
- Onderwijsraad (2008a). *Opbrengstgerichtheid en wegwerken van tekorten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008b). *Partners in onderwijsopbrengst*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oomens, M., Aarsen, E. van, Eck, P. van, & Kieft, M. (2008). *Opbrengstgericht werken door scholen voor primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Roeleveld, J., & Béguin, A. (2009). *Normering van referentieniveaus in het basisonderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Schilt-Mol, T. van, & Vijfeijken, M. van (2009). *Taal- en leesverbetertrajecten in het basisonderwijs*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: SCP.
- Vijfeijken, M. van, Smeets, E., Schilt-Mol, T. van, & Wester, M. (2010). *Taal-, lees- en rekenverbetertrajecten in het basisonderwijs. Monitor schooljaar 2008/2009*. Nijmegen/Tilburg: ITS/IVA.
- Visscher, A., & Coe, R. (2003). School performance feedback systems: conceptualisation, analysis, and reflection. *School Effectiveness and School Improvement*, 14 (3), 321-350.
- Whelan, F. (2009). *Lessons learned. How good policies produce better schools*. London: Fenton Whelan.

Hoofdstuk 11

De kwaliteit van leraren

11.1	Competenties	211
11.2	Kwaliteit van het didactisch handelen	211
11.3	Scholing en professionalisering	214
11.4	Formele positie van leraren	215
11.5	Lerarentekort	216
11.6	Nabeschouwing	217

Samenvatting

Kwaliteit van leraren De inspectie observeert leraren om aan de hand daarvan tot oordelen over scholen te komen. De indicatoren voor de kwaliteit van leraren zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, dat over de belangrijkste vaardigheden van leraren behoorlijk eenduidig is.

Deel leraren functioneert niet goed genoeg De meeste leraren hebben geen problemen met hun klassenmanagement, maar toch doet ongeveer 10 procent van de leraren op basisscholen en 15 procent van de leraren in het voortgezet onderwijs het op dit punt niet goed genoeg. Goede instructie geven is een probleem voor 20 procent van de leraren op de basisschool en 6 procent van de leraren in het voortgezet onderwijs. Afstemming van het onderwijs op leerlingen is voor ongeveer de helft van de leraren een probleem. Leraren met jarenlange ervaring doen het niet beter dan jongere collega's. Schoolleiders moeten letten op de kwaliteit van de leraren en ingrijpen als die kwaliteit tekortschiet.

Begeleiding beginners Voor beginnende leraren is een goede begeleiding een belangrijke steun in de rug, die kan voorkomen dat ze na korte tijd het onderwijs de rug toekeren. Basisscholen steken gemiddeld zes uur per maand in zulke begeleiding. Beginners staan soms echter meteen voor stevige uitdagingen: een kwart start de loopbaan in een combinatieklas. Een enkeling geeft zelfs meteen al les aan een klas met leerlingen uit drie verschillende leerjaren. Slechts een op de tien basisscholen plaatst een beginnende leraar bewust in een relatief gemakkelijke groep.

Onbevoegden In het basisonderwijs komt lesgeven door onbevoegden nauwelijks voor. In het voortgezet onderwijs speelt dat probleem juist wel, want bij een op de zes lessen zijn leraren niet bevoegd voor het vak dat ze geven. In het mbo wordt een op de tien lessen door een onderwijsondersteuner gegeven en heeft 5 procent van het personeel geen pedagogisch-didactische aantekening of onderwijsbevoegdheid.

Lerarentekort blijvende zorg Door de economische crisis staan schattingen over het te verwachten lerarentekort enigszins op losse schroeven. Door de scheve leeftijdsopbouw in het onderwijs en de grote groep leraren die de komende jaren met pensioen gaat, is het helder dat de vraag naar nieuwe leraren hoog blijft. De instroom in de lerarenopleidingen in het hbo daalt echter weer. De hoge uitval – een op de vijf studenten vertrekt – is niet afgenomen.

11.1 Competenties

Voor goed onderwijs zijn competente leraren van doorslaggevend belang. Het Besluit Bekwaamheidseisen onderscheidt zeven competenties waar leraren over moeten beschikken:

- interpersoonlijke competentie;
- pedagogische competentie;
- vakinhoudelijke en didactische competentie;
- organisatorische competentie;
- competentie in het samenwerken met collega's;
- competentie in het samenwerken met de omgeving;
- competentie in reflectie en ontwikkeling.

De eerste vier competenties hebben betrekking op het dagelijks werk van leraren in de klas, het lesgeven aan leerlingen. De volgende twee competenties betreffen het functioneren van leraren in de school en de laatste betreft de voortdurende ontwikkeling en kwaliteitsverbetering die van iedere professional, dus ook van leraren, verwacht mag worden.

Veranderingen toezicht In het huidige inspectietoezicht komt de kwaliteit van leraren terug in indicatoren die de kwaliteit van het lesgeven weerspiegelen. Het gaat om de vier eerstgenoemde competenties, waarover de inspectie zich alleen uitspreekt op het niveau van de school. In de toekomst verandert de rol van de inspectie ten aanzien van het leraarschap mogelijk. In de wijzigingsvoorstellen van de Wet op het onderwijstoezicht staan namelijk passages die meer expliciet dan de huidige wet verwijzen naar het toezicht op de kwaliteit en de professionaliteit van het onderwijspersoneel.

Toezicht op leraarschap De inspectie werkt momenteel aan een toezichtvisie op het leraarschap met het oog op deze ontwikkeling. In verband daarmee komen in dit hoofdstuk bevindingen aan de orde die betrekking hebben op de kwaliteit van leraren en op scholing en professionalisering. Daarnaast besteedt dit hoofdstuk kort aandacht aan enkele belangrijke randvoorwaarden voor de kwaliteit van het onderwijs: de formele positie van leraren en het lerarentekort.

11.2 Kwaliteit van het didactisch handelen

Kernpunten van goed lesgeven In de wetenschappelijke wereld bestaat grote overeenstemming over wat de kernpunten van goed lesgeven zijn. Onder verschillende benamingen komen elementen als een goed leerstofaanbod, voldoende leer- en instructietijd, adequaat didactisch handelen, een goed klimaat in de les en adequate afstemming op onderwijsbehoeften van leerlingen met grote regelmaat terug (Marzano, 2003; Muijs en Reynolds, 2005; Barber en Mourshed, 2007; Creemers en Kyriakides, 2008). De indicatoren uit de waarderingskaders van de inspectie zijn mede hierop gebaseerd.

Oordelen over scholen In de kwaliteitsonderzoeken die de inspectie op scholen uitvoert, hebben verschillende indicatoren direct betrekking op de kwaliteit van leraren. Inspecteurs beoordelen deze indicatoren bij meerdere leraren van een school. Voor het oordeel over de school geldt vervolgens de regel dat een indicator voldoende is, als minimaal driekwart van de leraren een voldoende beoordeling op de indicator kreeg.

Oordelen over leraren Jaarlijks onderzoekt de inspectie representatieve steekproeven van scholen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs om te kunnen rapporteren over de kwaliteit van het onderwijs in die sectoren. Die rapportage vindt plaats op het niveau van scholen (hoofdstukken 2 en 3). Door de genoemde beslisregel kunnen goede leraren compenseren voor hun minder adequate collega's, mits in ieder geval driekwart van de geobserveerde leraren voldoende presteert. Tabel 11.2a bevat het percentage voldoende beoordelingen op indicatoren als niet naar de school als geheel, maar naar individuele leraren wordt gekeken. De beoordelingen op het niveau van leraren zijn steeds iets minder gunstig dan op het niveau van scholen, omdat bij minder goed functionerende leraren de compensatie door hun collega's wegvalt.

Afstemming problematisch In grote lijnen blijft hetzelfde beeld bestaan als bij de beoordelingen van scholen. Klassenmanagement en het geven van instructie zijn voor de meeste leraren gelukkig geen probleem, maar de afstemming van lessen op leerlingen is vaker niet in orde. In het basisonderwijs en zeker in het voortgezet onderwijs hebben veel leraren er moeite mee bij de instructie en de verwerking van leerstof rekening te houden met verschillen tussen hun leerlingen.

Tabel 11.2a

Kwaliteit geobserveerde lessen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs
(in percentages voldoende, n=1.830 respectievelijk 1.192 leraren)

Indicator	Basisonderwijs	Voortgezet onderwijs
Efficiënt gebruik geplande onderwijstijd	92	84
Taakgerichte werksfeer	89	87
Leerlingen zijn actief betrokken	88	n.v.t.
Leerlingen krijgen te maken met activerende werkvormen	n.v.t.	57
Systematisch volgen van vorderingen	87	n.v.t.
Duidelijke uitleg	82	94
Afstemming verwerking	63	42
Afstemming instructie	59	

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Deel leraren functioneert niet goed Hoewel de meeste leraren over didactische competenties beschikken, laat tabel 11.2a duidelijk zien dat zowel het efficiënt gebruiken van de onderwijstijd, als het bereiken van een taakgerichte werksfeer in de klas, als het betrekken van de leerlingen bij de les niet goed gaat bij een op de tien leraren in het basisonderwijs. Een op de vijf leraren slaagt er niet voldoende in om goed uitleg te geven aan leerlingen. Dat is ernstig, want het gaat

hier om basale didactische vaardigheden die direct samenhangen met prestaties van leerlingen. In het voortgezet onderwijs heeft een nog iets grotere groep leraren hier problemen mee. Op het geven van uitleg zijn leraren in het voortgezet onderwijs daarentegen vaker positief beoordeeld dan leraren in het basisonderwijs. De afstemming op leerlingen is in beide sectoren een groot probleem.

Ervaring is niet voldoende Naarmate leraren hun lesbevoegdheid langer geleden behaalden, hebben ze vaker problemen met duidelijk uitleggen en met afstemming van de instructie op leerlingen dan leraren die minder lang voor de klas staan. Het is dus niet zo dat leraren na jarenlange ervaring ook vanzelf beter worden in didactische vaardigheden.

Verschillen binnen basisscholen

Voor het basisonderwijs is per school bekeken of steeds alle leraren binnen een school lessen van voldoende kwaliteit leveren (de meest gewenste situatie) of dat er meer variatie binnen scholen is. Van ongewenste variatie is sprake als sommige leraren op een school wel goed lesgeven, maar anderen niet.

Hele team op een lijn Op verreweg de meeste basisscholen (80 tot 90 procent) maken alle geobserveerde leraren efficiënt gebruik van de onderwijstijd, realiseren ze een taakgerichte sfeer in hun lessen en betrekken ze hun leerlingen voldoende bij de les. Ook zorgen leraren er doorgaans allemaal voor dat ze de vorderingen van hun leerlingen systematisch volgen (tabel 11.2b). Deze scholen hebben dus teams die in hun didactisch handelen veel op elkaar lijken.

Tabel 11.2b

Variatie in kwaliteit lessen binnen basisscholen (in percentages voldoende, n=505 scholen)

Indicator	Alle leraren voldoende	Wisselende kwaliteit leraren	Geen enkele leraar voldoende
Efficiënt gebruik geplande onderwijstijd	90	10	0
Taakgerichte werksfeer	86	14	0
Leerlingen zijn actief betrokken	83	17	0
Systematisch volgen van vorderingen	91	8	1
Duidelijke uitleg	75	24	1
Afstemming instructie	39	49	12
Afstemming verwerking	46	44	10

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Niet iedereen even goed Bij de andere indicatoren is veel meer variatie zichtbaar. Er zijn dan, naast leraren die voldoende presteren, ook leraren die dat niet doen:

- op driekwart van de basisscholen geven alle geobserveerde leraren een duidelijke uitleg, maar op een kwart van de scholen is er in ieder geval één leraar geobserveerd die daar niet in slaagt;
- op minder dan de helft van de basisscholen stemmen alle leraren de instructie en de verwerking af op de behoeften van de leerlingen. Op ongeveer 10 procent van de scholen constateert de inspectie dat geen enkele geobserveerde leraar de lessen in voldoende mate afstemt op de leerlingen.

Werk voor de schoolleider Op een basisschool waar leraren niet allemaal over dezelfde mate van professionaliteit beschikken, lopen leerlingen vanzelfsprekend meer kans op slecht presteren dan op een school waar dat wel het geval is. Het is in eerste instantie een taak voor de schoolleider om de kwaliteit van het didactisch handelen te bewaken en waar nodig te verbeteren, en zo goed mogelijk te waarborgen dat alle leerlingen goed onderwijs krijgen. Op veel basisscholen is er op dit gebied nog het nodige werk aan de winkel.

11.3 Scholing en professionalisering

Monitorfunctie De overheid zet met de kwaliteitsagenda 'Krachtig Meesterschap' (OCW, 2008) in op de versterking van de kwaliteit van lerarenopleidingen in het hbo. Ook is het streven meer academici in het onderwijs terug te brengen en meer variëteit in opleiding en beroep te bewerkstelligen (OCW, 2008). De inspectie is betrokken bij de monitoring van activiteiten in het kader van deze en eerdere kwaliteitsagenda's (Inspectie van het Onderwijs en NVAO, 2007a, 2007b, 2007c; Inspectie van het Onderwijs, 2008a, 2008b).

Opleiden in de school

Meerwaarde en risico's Opleiden van leraren in de school vormde een belangrijk aspect van eerdere beleidsagenda's (Inspectie van het Onderwijs, 2007, 2008). De inspectie concludeerde op basis van onderzoek dat veel scholen een meerwaarde zien in het opleiden in de school, hoewel er risico's zijn voor de kwaliteitsborging. Mocht het lerarentekort toenemen, dan bestaat de kans dat studenten meer als leraren worden ingezet in de opleidingsscholen dan verantwoord is. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van hun opleidingstraject, maar ook voor de kwaliteit van het onderwijs in de opleidingsscholen. Leerlingen krijgen dan tenslotte les van aanstaande leraren die hun bevoegdheid nog aan het halen zijn. Zeker nu de Kwaliteitsagenda 2008-2011 (OCW, 2008) een verankering van opleiden in de school in het onderwijsstelsel voorstaat – met een beoogde groei van vierduizend naar achtduizend studenten – blijven deze conclusies relevant.

Begeleiding beginnende leraren

Instroom via netwerk De inspectie onderzocht in een representatieve steekproef van 148 basisscholen hoe zij beginnende leraren inzetten en begeleiden. Ruim de helft van deze scholen had in 2008/2009 een of meer beginnende leraren in dienst. Heel vaak, in zes van de tien gevallen, komen de nieuwe leraren binnen via het netwerk van de school of het bestuur of via relaties met de pabo.

Kwart voor combinatieklas Voor een leraar die voor het eerst aan het werk gaat, kan het prettig zijn om in een enkelvoudige groep te starten en niet meteen in een combinatiegroep les te geven. Dat lukt echter niet altijd: op een kwart van de scholen geeft de nieuwe leraar les aan een combinatieklas. Meestal bestaat die klas uit twee leerjaren, maar enkele nieuwe leraren beginnen hun loopbaan in een combinatiegroep van drie verschillende leerjaren (bijvoorbeeld een combinatie van de groepen 1, 2 en 3 of van 5, 6 en 7). Het is duidelijk dat zo'n klas een zeer zware wissel op een beginnende leraar trekt.

Beginner draait volop mee Een klein deel van de scholen (nog geen 10 procent) plaatst de beginner bewust in een relatief gemakkelijke groep. De overige scholen laten de voorkeur van de leraar meewegen of de ervaring die hij of zij heeft opgedaan in een vergelijkbare groep, bijvoorbeeld tijdens een stageperiode. De helft van de scholen laat bij de plaatsing van de nieuwe leraar meewegen wat qua formatie het beste uitkomt.

Zes uur per maand begeleiding Scholen zeggen vrijwel allemaal dat ze nieuwe leraren laten begeleiden door een collega of door de schoolleiding, gemiddeld zes uur per maand. Soms blijft de begeleiding beperkt tot slechts twee uur per maand, maar er zijn ook uitschieters van zestien uur per maand. De begeleiding bestaat vooral uit coachingsgesprekken (op 90 procent van de scholen) en klassenbezoeken (74 procent). Concrete hulp bij de voorbereiding van lessen krijgen beginnende leraren op 52 procent van de scholen.

Planmatig werken Inhoudelijk is de begeleiding van beginnende leraren op twee derde van de scholen vooral gericht op planmatig werken in de les of op de inhoud van vakken en methodes. Andere onderwerpen die aan de orde komen zijn omgaan met verschillen, het handhaven van de orde in de les, de aanpak van zorgleerlingen en het omgaan met ouders.

Professionalisering van leraren

Veel animo In 2008 is de Lerarenbeurs voor scholing ingevoerd, een structurele maatregel uit het Actieplan LeerKracht van Nederland (OCW, 2007). Leraren uit alle sectoren kunnen hiermee hun professionele niveau verhogen, hun vakkennis verbreden of zich specialiseren. Elke leraar kan in zijn of haar onderwijsloopbaan één keer in aanmerking komen voor een Lerarenbeurs. De animo voor de Lerarenbeurs is groot: in ongeveer een jaar tijd hebben ruim zeventien-duizend leraren een beurs aangevraagd.

11.4 Formele positie van leraren

Lessen door onbevoegden Tot enkele jaren geleden moesten scholen toestemming vragen aan de inspectie om leraren onbevoegd les te laten geven. Dat hoeft nu niet meer, maar scholen moeten zich wel kunnen verantwoorden. In het basisonderwijs speelt het onbevoegd lesgeven nauwelijks een rol: nagenoeg alle leraren hebben de pabo gedaan of bijna afgerond. In het voortgezet onderwijs en het mbo ligt dat anders.

Veel onbevoegde lessen in voortgezet onderwijs Vooral in het voortgezet onderwijs zijn onbevoegd gegeven lessen een punt van zorg (OCW, 2009). Driekwart van alle lessen wordt gegeven door een leraar die bevoegd is voor dat vak. Ongeveer een op de zes lessen wordt gegeven door iemand die daartoe niet bevoegd is óf door iemand die voor een ander vak bevoegd is. Een belangrijk punt hierbij is of sprake is van bewust beleid en of het om een verwant vak gaat.

Personeel zonder bevoegdheid in mbo Ook in het mbo moeten lessen worden gegeven door bevoegde of benoembare leraren. In tegenstelling tot het voortgezet onderwijs is een leraar in het mbo breed inzetbaar voor alle vakken. Het bevoegd gezag kan leraren die voldoen aan de bekwaamheidseisen breder inzetten voor die vakken waarvoor ze voldoende bekwaam geacht

worden. In het mbo wordt 10 procent van de lessen door onderwijsondersteuners gegeven. Van het personeel dat lesgeeft in het mbo heeft 5 procent geen enkele onderwijsbevoegdheid, maar ook geen pedagogisch-didactische aantekening. Terwijl in het voortgezet onderwijs docenten vrijwel altijd op zijn minst ergens bevoegd voor zijn, is dat in het mbo dus niet het geval.

Invoering Wet BIO In 2009 deed de inspectie een verkennend onderzoek naar de stand van zaken rond de invoering van de Wet Beroepen in het onderwijs (BIO) in zeven mbo-instellingen. De belangrijkste resultaten zijn:

- de bekwaamheidseisen uit het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel zijn vooral bekend bij P&O-medewerkers en bij lerarenopleidingen die zijinstromers begeleiden. Bij leraren zelf zijn ze veel minder bekend;
- de bekwaamheidseisen worden nauwelijks gebruikt bij honorering, sollicitaties, reorganisaties, interne mobiliteit en taaktoedeling. Als ze al gebruikt worden, is dat vooral bij het scholingsbeleid en bij functioneringsgesprekken;
- alle instellingen zeggen zich bewust te zijn van hun plicht tot dossiervorming en willen daar ook invulling aan geven. Vaak zijn instellingen echter nog bezig met de vormgeving van instrumenten, zowel voor het dagelijkse gebruik als voor de inpassing in de geautomatiseerde (personeels)systemen (zie ook hoofdstuk 5).

Het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs onderzocht de bekwaamheidseisen in de school ook en kwam tot soortgelijke bevindingen (LPBO, 2010).

11.5 Lerarentekort

Vergrijpsde sector Een belangrijk knelpunt in de voorwaardelijke sfeer is nog steeds het lerarentekort. De komende jaren wordt een hoge uitstroom van leraren verwacht, want van alle sectoren op de arbeidsmarkt kent het onderwijs de hoogste gemiddelde leeftijd. Over de hele arbeidsmarkt bekeken is een kwart van de werknemers ouder dan vijftig jaar, maar in het primair onderwijs is een derde van de leraren ouder dan vijftig, in het voortgezet onderwijs 43 procent, in het mbo 56 procent en in het hbo 46 procent (OCW, 2009). Gezien deze scheve leeftijdsopbouw is de vraag naar nieuwe leraren de komende jaren nog altijd hoog.

Ontwikkeling arbeidsmarkt In het primair onderwijs nam de spanning op de arbeidsmarkt weer toe in 2008/2009, niet alleen voor leraren, maar ook voor directieleden. Het aantal openstaande vacatures steeg en het duurde langer om de vacatures te vervullen. In het voortgezet onderwijs is de ontwikkeling van de arbeidsmarkt voor het eerst sinds jaren weer wat gunstiger, vooral voor leraren. Dat geldt ook voor het mbo (Van der Boom, Hogeling, Kurver, Van de Vlasakker en Vrielink, 2009).

Voorspellingen lastig De Nota Werken in het onderwijs 2010 (OCW, 2009) is terughoudend over het lerarentekort, in het verleden geschat op tweeduizend tot vijfduizend per jaar (Onderwijsraad, 2006). Door de economische crisis zijn de ontwikkelingen in de nabije toekomst niet goed in te schatten. Op korte termijn zijn positieve ontwikkelingen denkbaar, omdat zittende leraren misschien minder snel het onderwijs verlaten en meer werknemers uit

andere sectoren van de arbeidsmarkt een baan in het onderwijs willen. Op de middellange en lange termijn blijven de zorgen over het voorziene lerarentekort echter onverminderd van kracht.

Dalende instroom en hoge uitval De instroom in de lerarenopleidingen ontwikkelt zich bovendien niet positief. In 2008 was de instroom in de pabo's 6.900 studenten en in de tweedegraads lerarenopleidingen 5.300. In beide gevallen is het aantal instromers lager dan het jaar ervoor. De instroom bij de universitaire lerarenopleidingen is al jaren stabiel op ongeveer duizend studenten (OCW, 2009). Problematisch is de hoge uitval bij de pabo (21 procent van de studenten vertrekt voortijdig) en de tweedegraads lerarenopleidingen (19 procent vertrekt). Die uitval is hoger dan gemiddeld in het hbo. Positieve ontwikkelingen zijn er ook, zoals de ontwikkeling van academische pabo's.

Problemen op scholen Het lerarentekort pakt momenteel vooral voor scholen met overwegend allochtone leerlingen nadelig uit. Zij hebben extra moeite met het werven van nieuwe leraren en het vasthouden van het zittend personeel (Vink, 2009).

11.6 Nabeschuiving

Bewaking van de kwaliteit van leraren Van de leraren in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs heeft 10 tot 20 procent problemen bij het klassenmanagement en/of het geven van heldere instructie. De helft van de leraren slaagt er niet in om de instructie goed af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. Werkervaring is niet genoeg om deze vaardigheden onder de knie te krijgen, want ervaren leraren doen het niet beter dan minder ervaren collega's. Afstemming is voor zoveel leraren een probleem, dat het wenselijk is dat initiële opleidingen hier meer aandacht aan besteden. Ook nascholing en professionalisering zouden op de zwakke punten van leraren moeten inspelen. Van schoolleiders mag verwacht worden dat zij de capaciteiten van hun teams goed in kaart brengen en maatregelen nemen als leraren niet goed functioneren.

Voorzichtiger omspringen met beginners De meeste basisscholen die beginnende leraren hebben, zeggen dat ze voor begeleiding zorgen van enkele uren per maand. Dat is belangrijk, omdat goede begeleiding kan voorkomen dat leraren weer snel uit het onderwijs verdwijnen. Het is ook belangrijk dat beginnende leraren enigszins in de luwte aan hun carrière kunnen beginnen. Dat lukt op de meeste scholen niet: slechts een op de tien basisscholen plaatst de beginner bewust in een gemakkelijke groep. Regelmatig geven beginners les aan combinatiegroepen, die complexer zijn dan enkelvoudige groepen. Ondanks de begeleiding wordt zo een zware wissel getrokken op een deel van de beginnende leraren. Besturen en schoolleiders zouden erop moeten toezien dat beginners niet te zwaar worden belast.

Meer bevoegd personeel in mbo nodig Het kan soms nodig zijn dat scholen lessen laten geven door onbevoegde leraren, al is dat altijd een onwenselijke situatie. Het probleem speelt vooral in het voortgezet onderwijs en het mbo. De inspectie verwacht van scholen dat zij er alles aan doen om de problematiek te beperken. In dat verband is het zeer ongewenst dat in het mbo een op de tien lessen door een lid van het onderwijsondersteunend personeel wordt gegeven.

Problemen lerarentekort Het is mogelijk dat de economische crisis een gunstige uitwerking heeft op de instroom van studenten in lerarenopleidingen en op eventuele zijinstroom in het onderwijs. Op dit moment is daar echter nog geen sprake van: de instroom in de lerarenopleidingen daalt en de uitval van studenten is niet tot stilstand gebracht. Deze situatie vraagt extra inzet van de lerarenopleidingen, gezien het feit dat de komende jaren zeer veel leraren het onderwijs vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd verlaten.

Literatuur

- Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. London: McKinsey and Company.
- Boom, E. van der, Hogeling, L., Kurver, B., Vlasakker, S. van de, & Vrielink, S. (2009). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en bve 2008-2009*. Rotterdam: Ecorys/ResearchNed.
- Creemers, B.P.M., & Kyriakides, L. (2008). *The dynamics of educational effectiveness. A contribution to policy, practice and theory in contemporary schools*. Abingdon: Routledge.
- Inspectie van het Onderwijs & NVAO (2007a). *Opleiden in de school. Kwaliteitsborging en toezicht. 1. Studie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs & NVAO (2007b). *Opleiden in de school. Kwaliteitsborging en toezicht. 2. Praktijk*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs & NVAO (2007c). *Opleiden in de school. Kwaliteitsborging en toezicht. 3. Advies*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008a). *Monitor Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (2010). *Bekwaamheidseisen in de school. Op weg naar versterking beroepskwaliteit leraren*. Utrecht: LPBO.
- Marzano, R.J. (2003). *What works in schools. Translating research into action*. Alexandria (VA): Association for Supervision and Curriculum Development.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Actieplan LeerKracht van Nederland. Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Krachtig meesterschap. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Nota Werken in het onderwijs 2010*. Den Haag: OCW.
- Muijs, D., & Reynolds, D. (2005). *Effective teaching: evidence and practice*. London: Sage.
- Onderwijsraad (2006). *Waardering voor het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005). *Teachers matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *Creating effective teaching and learning environments: First results from TALIS*. Paris: OECD.
- Vink, A. (2009). *De slag om de leerkracht. Een verkenning naar het lerarentekort op 'zwarte' scholen*. Utrecht: Forum, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling.

Hoofdstuk 12

Leerlingenzorg

12.1	Ontwikkelingen in 2008/2009	223
12.2	Rugzakleerlingen in het regulier onderwijs	226
12.3	Effecten van het onderwijs aan lwoo-leerlingen	230
12.4	Nabeschouwing	234

Samenvatting

Aantallen zorgleerlingen In het primair onderwijs is bijna 10 procent van de leerlingen een zorgleerling, in het voortgezet onderwijs bijna 20 procent. Het gaat om de leerlingen die met een eigen leerlijn, leerwegondersteuning of een rugzak in het regulier onderwijs zitten en om leerlingen die in het speciaal basisonderwijs, het praktijkonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs zitten.

Onvoldoende zorg op deel scholen Een deel van de scholen slaagt er te weinig in goede zorg te bieden. Dat geldt voor 23 procent van de basisscholen en 17 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs. Het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs hebben zich verbeterd, maar nog steeds is een kwart zwak of zeer zwak. In het praktijkonderwijs geldt dat voor 11 procent van de scholen. De kwaliteit van leerlingenzorg verdient in alle sectoren aandacht, in het bijzonder waar het gaat om de deskundigheid van zorgfunctionarissen en om de effectiviteit van de zorg.

Rugzakleerlingen Een basisschool telt gemiddeld drie rugzakleerlingen, een school voor voortgezet onderwijs twaalf. Lang niet alle scholen hebben rugzakleerlingen. Geïndiceerde leerlingen met ernstige gedragsproblemen ontbreken in het schooljaar 2008/2009 op bijna de helft van de basisscholen en op een derde van de scholen voor voortgezet onderwijs. Ruim een kwart van de scholen had gedurende de periode 2005-2009 geen rugzakleerlingen met ernstige gedragsproblemen.

Kleine scholen Er zijn echter ook basisscholen, vooral kleine plattelandsscholen, die veel rugzakleerlingen hebben. Helaas bieden zij vaak geen goede zorg en zijn ze vaker zwak of zeer zwak.

Effectiviteit lwoo Omdat er nauwelijks iets bekend is over effecten van zorgvoorzieningen, heeft de inspectie onderzocht in hoeverre het lwoo succes boekt waar het gaat om de examens van leerlingen. Lwoo-leerlingen zakken vaker dan andere vmbo-leerlingen in alle leerwegen. Dat ligt vooral aan slechter presteren op het centraal examen. Lwoo-leerlingen halen lagere cijfers voor Nederlands, Engels en vooral wiskunde dan de andere vmbo-leerlingen. De achterstanden waar ze het vmbo mee binnenkomen, zijn dus niet of in elk geval niet geheel weggewerkt.

12.1 Ontwikkelingen in 2008/2009

Passend onderwijs In het vorige Onderwijsverslag wees de inspectie op problemen in de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen, zowel in het regulier als in het speciaal onderwijs. In het najaar van 2009 is het beleid Passend onderwijs gewijzigd (OCW, 2009b). Er is meer aandacht voor de noodzaak leraren te ondersteunen in hun dagelijks werk en er zijn plannen om tot een ander type diagnostiek te komen. De praktijk verandert hier vanzelfsprekend niet meteen door. Voor veel leraren blijft het lastig om leerlingen die extra zorg nodig hebben van goed onderwijs te voorzien.

Effecten van zorg Er is zeer weinig bekend over de effecten van leerlingenzorg, ondanks de ruim € 2 miljard (zo'n 6 procent van de begroting van het ministerie van OCW) die de overheid op dit gebied investeert (OCW, 2009a; Hoffmans, 2009; Van der Hoff-Israël, De Wit, Verschure en Bos, 2009; Minne, Webbink en Van der Wiel, 2009; Algemene Rekenkamer, 2010).

Dit hoofdstuk beschrijft enkele ontwikkelingen rond leerlingenzorg in 2008/2009. Vervolgens komen twee groepen zorgleerlingen expliciet aan de orde: de rugzakleerlingen in het reguliere basisonderwijs en de lwoo-leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Aantallen zorgleerlingen

Definitie Zorgleerlingen zijn alle leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, zoals leerlingen met leer- en gedragsproblemen of beperkingen van lichamelijke of zintuiglijke aard, die het volgen van onderwijs bemoeilijken (Smeets en Rispens, 2008). De Evaluatie en Adviescommissie Passend onderwijs (2008) omschrijft zorgleerlingen als 'alle leerlingen met specifieke problemen of beperkingen die een specifieke aanpak of extra hulp nodig hebben, in het regulier of het speciaal onderwijs'. Ook hoogbegaafde leerlingen kunnen dus zorgleerlingen zijn.

Nieuwe cijfers In het vorige Onderwijsverslag presenteerde de inspectie een kwantitatief overzicht van zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs in 2007/2008. Tabel 12.1a geeft een geactualiseerd overzicht voor 2008/2009. Het percentage leerlingen met een eigen leerlijn is nu berekend op het totale aantal leerlingen in het basisonderwijs (en niet meer gemiddeld over scholen, zodat het percentage iets afwijkt van wat vorig jaar is gemeld).

Veel leerlingen vragen zorg In het primair onderwijs is een op de tien leerlingen een zorgleerling, in het voortgezet onderwijs bijna een op de vijf leerlingen. Leerlingen die tijdelijk aanspraak maken op extra aandacht van hun leraren, die blijven zitten of in het voortgezet onderwijs afstromen zijn hierbij niet meegerekend, anders zouden deze percentages nog behoorlijk kunnen oplopen. Smeets, Van der Veen, Derriks en Roeleveld (2007) stellen bijvoorbeeld dat een kwart van de basisschoolleerlingen volgens hun leraren extra aandacht nodig heeft.

Tabel 12.1a

Percentage zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs in 2007/2008 en 2008/2009

Primair onderwijs		
	2007/2008	2008/2009
Eigen leerlijn	3,3	2,9
		onderbouw: 1,2
		bovenbouw: 4,7
Rugzak	1	1,3
Speciaal basisonderwijs	2,8	2,7
Speciaal onderwijs	2,2	2,1
Totaal	9,3	9,0
Voortgezet onderwijs		
	2007/2008	2008/2009
Leerwegondersteuning	11	11,7
Rugzak	1	1,6
Praktijkonderwijs	3	2,9
Voortgezet speciaal onderwijs	3	3,4
Totaal	18	19,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010; Cfi, 2009; OCW, 2009

Kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen

Planmatige zorg Veel scholen beschikken over voldoende instrumenten om de ontwikkeling van leerlingen in kaart te brengen en problemen te signaleren. Een deel is echter nog niet in staat om adequate zorg te bieden:

- 23 procent van de basisscholen biedt onvoldoende planmatige zorg (zie hoofdstuk 2);
- 17 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs biedt onvoldoende planmatige zorg (zie hoofdstuk 3).

Verbeteringen Deze situatie verbetert wel in het regulier onderwijs, maar langzaam. De opvang van zorgleerlingen in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs is ook verbeterd: enkele jaren geleden beoordeelde de inspectie de helft van de scholen in deze sectoren als zwak of zeer zwak, inmiddels nog ruim een kwart. In het praktijkonderwijs was ruim 20 procent van de scholen zwak of zeer zwak, nu nog 11 procent. Toch zitten nog te veel leerlingen op scholen die geen goede zorg bieden. Wat dat betekent voor hun ontwikkeling is zelden onderzocht. Het Cohortonderzoek Onderwijsloopbanen (COOL 5-18), waar zorgleerlingen deel van uitmaken, kan hierover op termijn informatie verschaffen (ECPO, 2009; Roeleveld, Ledoux, Oud en Peetsma, 2009).

Zorg op basisscholen De inspectie onderzocht in een representatieve steekproef van 148 basisscholen hoe de leerlingenzorg is ingericht. Gemiddeld heeft een basisschool twintig uur per week voor interne begeleiding, negen uur voor remedial teaching en zeven uur voor hulp door onderwijsassistenten. Dat komt neer op een formatieplaats per school.

Intern begeleider De intern begeleider is de belangrijkste functionaris in de zorgstructuur. Op 5 procent van de scholen krijgt een willekeurige leraar de zorgtaken, omdat dat formatief het beste uitkomt en 4 procent van de intern begeleiders heeft geen specifieke scholing voor de functie gehad. De meerderheid is wel geschoold, meestal door het samenwerkingsverband of de begeleidingsdienst.

Specifieke bevoegdheden Op ruim een derde van de basisscholen beschikken intern begeleiders over een bevoegdheid voor lesgeven in het speciaal onderwijs of hebben ze een masteropleiding special educational needs gevolgd. Soms zijn orthopedagogen werkzaam als intern begeleider. Zulke hooggeschoolde intern begeleiders komen vooral voor op scholen met veel leerlingen uit hogere sociale milieus. Scholen met veel leerlingen uit lagere milieus kennen juist vaker zorgtaken aan een willekeurige leraar toe, omdat dat qua formatie het beste uitkomt.

Handelingsplannen De leerlingenzorg vindt plaats op basis van handelingsplannen. De gang van zaken op basisscholen is meestal als volgt:

- groepsleraren stellen plannen op en voeren ze uit, terwijl de intern begeleider de kwaliteit van plannen en uitvoering bewaakt. Op minder dan de helft van de scholen roosteren groepsleraren dagelijks momenten vrij voor de leerlingenzorg. Als dat niet gebeurt, is het gevaar groot dat zorgactiviteiten erbij inschieten. De inspectie constateert dat veel scholen met groepsplannen gaan werken. Dat is efficiënt als leerlingen vergelijkbare problemen hebben, maar de inspectie komt ook groepsplannen tegen die eenzelfde aanpak schetsen voor leerlingen met heel verschillende problemen. Dan schieten zulke plannen hun doel voorbij;
- een derde van de scholen zet onderwijsassistenten in voor zorgactiviteiten, maar zij zijn minder deskundig dan groepsleraren. Een op de vijf scholen zet structureel onbevoegden in voor zorgtaken: stagiaires, ouders, vrijwilligers of leerlingen uit de bovenbouw. Op kleine scholen (minder dan honderd leerlingen) gebeurt dat vaker dan op grotere scholen. Omdat van deze onbevoegde zorgverleners geen deskundigheid verwacht mag worden, is dit geen wenselijke praktijk;
- groepsleraren en intern begeleider evalueren samen de effecten van de zorg. De inspectie ziet vaak dat leraren doorgaan met een eenmaal gekozen aanpak, ook als die geen aantoonbaar effect oplevert. Meer reflectie op de aanpak is nodig;
- de intern begeleider evalueert, vaak samen met de directeur, de effectiviteit van de leerlingenzorg op groeps- en schoolniveau. Dit is het enige stadium van de zorgcyclus waarin de directeur een rol speelt. Vooral op scholen waar de zorg onvoldoende kwaliteit heeft, is een grotere betrokkenheid van de directeur echter hard nodig.

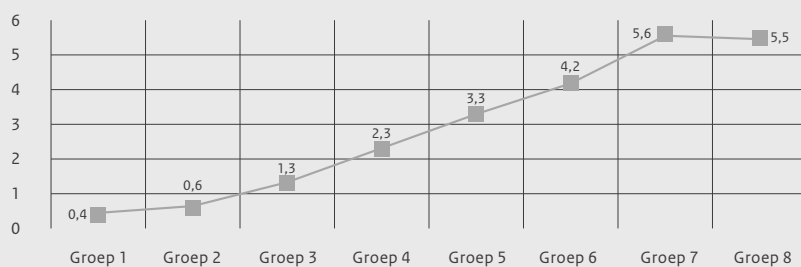
Zorgadviesteams Op 95 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs en 82 procent van de roc's zijn zorgadviesteams actief. Er is weinig bekend over de kwaliteit en effectiviteit van hun werk. Wel is duidelijk dat doorgaande zorglijnen te wensen overlaten:

- een derde van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft geen afspraken met basisscholen over de uitwisseling van informatie over leerlingen;
- twee derde van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft zulke afspraken evenmin met het mbo (Van der Steenhoven en Van Veen, 2009a).
- het mbo vindt de kwaliteit van de informatie uit het voortgezet onderwijs niet meer dan een mager zesje waard (Brinkman, Van der Steenhoven en Van Veen, 2008; Van der Steenhoven en Van Veen, 2009b).

Oorzaak en gevolg: individuele leerlijnen

Leerlijnen vooral in de bovenbouw In het basisonderwijs neemt het percentage leerlingen met een eigen leerlijn gestaag toe in de hogere leerjaren (figuur 12.1a). Voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften kan het nodig zijn een specifiek onderwijsaanbod vast te stellen. Meestal betekent zo'n eigen leerlijn dat leerlingen voor een of meer vakken onder het niveau van hun groep werken.

Ambitieuze doelen Of eigen leerlijnen effectief zijn, hangt af van de concrete invulling. Basisscholen moeten er in ieder geval op letten dat leerlingen met een eigen leerlijn voldoende instructie krijgen. Verder is het belangrijk dat scholen realistische, maar ambitieuze doelen stellen; dat is nu niet altijd het geval. De invoering van referentieniveaus kan, door het definiëren van een fundamenteel niveau, meer helderheid bieden over wat alle leerlingen zouden moeten leren (Schölvinck en Kaskens, 2009).



Figuur 12.1a

Gemiddeld percentage leerlingen met een eigen leerlijn in het basisonderwijs, uitgesplitst naar groep (n=1.140 scholen)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Oorzaken De vraag of leerlingen een eigen leerlijn nodig hebben vanwege hun beperkingen of vanwege onderwijs van onvoldoende kwaliteit, is op basis van de gegevens niet te beantwoorden. Wel blijkt uit onderzoek naar opbrengstgericht werken dat eigen leerlijnen vaker voorkomen op scholen waar het didactisch handelen van leraren te wensen overlaat (hoofdstuk 10). Goede leraren slagen er waarschijnlijk beter in om problemen van leerlingen te voorkomen of sneller te verhelpen, zodat eigen leerlijnen minder vaak nodig zijn (zie ook Van Hees, 2009).

12.2 Rugzakleerlingen in het regulier onderwijs

Anderhalf procent De leerlinggebonden financiering (ofwel rugzak) bestaat sinds 2003 in het primair en voortgezet onderwijs en sinds 2006 in het mbo. Op 1 augustus 2009 waren er ruim 39.000 leerlingen met een rugzak. Het grootste deel zit in het primair en voortgezet onderwijs.

In ongeveer de helft van de gevallen gaat het om leerlingen met ernstige gedragsproblemen (hoofdstuk 4).

Spreiding over scholen In maatschappelijke discussies ontstaat vaak de indruk dat scholen dreigen te bezwijken onder grote aantallen leerlingen met gedragsproblemen. Ook voeren scholen nogal eens aan dat rugzakleerlingen de reden zijn van slechte prestaties van de school. De inspectie ging na hoeveel rugzakleerlingen een gemiddelde school telt (tabel 12.2a).

Tabel 12.2a

Aantal rugzakleerlingen (alle clusters en cluster 4 apart) in het primair en voortgezet onderwijs, peildatum 1 augustus 2009

	Totaal aantal rugzakleerlingen	Gemiddeld per school (berekend over de scholen die rugzakleerlingen opvangen)	Totaal aantal rugzakleerlingen cluster 4	Gemiddeld per school (berekend over de scholen die rugzakleerlingen cluster 4 opvangen)
Basisonderwijs	16.414	3	7.393	2
Speciaal basisonderwijs	3.222	11	1.715	7
Praktijkonderwijs	1.790	11	843	6
Voortgezet onderwijs	11.269	12	7.975	9
Totaal	32.695		17.926	

Bron: CfI, 2010; Inspectie van het Onderwijs, 2010

Klein aantal per school Een gemiddelde basisschool vangt drie rugzakleerlingen op, een gemiddelde school voor voortgezet onderwijs twaalf. Een basisschool heeft op een gemiddelde schoolgrootte van 219 leerlingen slechts twee rugzakleerlingen met ernstige gedragsproblemen. Een school voor voortgezet onderwijs met gemiddeld 1.431 leerlingen telt negen rugzakleerlingen (CBS, 2009). Het aantal rugzakleerlingen per school is zo klein, dat prestaties hierdoor redelijkerwijs niet omlaag gehaald kunnen worden.

Geen invloed op prestaties school Scholen en ook ouders zijn vaak bang dat rugzakleerlingen de prestaties van andere leerlingen in hun klas naar beneden halen (Pranger, Muller, Van Schilt-Mol, Sontag, Van Vijfeijken en Vloet, 2009). Er is geen empirische steun voor die gedachte. De prestaties en het welbevinden van klasgenoten van zorgleerlingen zijn in klassen met weinig zorgleerlingen niet anders dan in klassen met meer dan 10 procent zorgleerlingen (Ruijs, Peetsma en Van der Veen, 2009).

Verschillende groepen De rugzakregeling heeft niet geleid tot minder verwijzingen naar het speciaal onderwijs en al helemaal niet tot een uittocht van het speciaal onderwijs naar het regulier basisonderwijs (Smeets en Rispens, 2008). In internationale vergelijkingen blijkt Nederland nog steeds relatief veel leerlingen buiten het regulier onderwijs te hebben (Muskens, 2009). Leerlingen met ernstige gedragsproblemen, vooral externaliserend gedrag, gaan nog steeds meestal naar het speciaal onderwijs. De percentages leerlingen met ADHD, oppositio- neel gedrag of psychiatrische klachten zijn daar hoger dan in het regulier onderwijs en het

gemiddeld IQ van de leerlingen is er lager. Ook de thuissituatie is vaak ongunstiger. Leerlingen met een stoornis in het autistisch spectrum gaan wat vaker naar het regulier onderwijs (Stoutjesdijk en Scholte, 2009; Drost en Bijstra, 2008).

Leeftijd eerste indicatiestelling Rugzakleerlingen beginnen meestal zonder indicatie aan de basisschool. De eerste indicatiestellingen gaan pas lopen als leerlingen in groep 3 of 4 zitten. Scholen moeten voor een indicatie kunnen laten zien dat ze ‘handelingsverlegen’ zijn, om die reden verstrijkt er eerst enige tijd. Er zijn wel jongere rugzakleerlingen, maar zij hebben praktisch altijd een indicatie voor cluster 2 of 3 vanwege problemen die op jonge leeftijd al duidelijk blijken, zoals slechthorendheid. Leerlingen met gedragsproblemen zaten vroeger ook gewoon in het regulier onderwijs, alleen kunnen scholen nu extra financiering voor hen krijgen binnen een opneemregeling. Die mogelijkheid heeft de groei van het aantal rugzakleerlingen ongetwijfeld gestimuleerd (zie ook Grietens, Ghesquière en Pijl, 2006). Volgens Minne, Webbink en Van der Wiel (2009) is sprake van het oproepen van een voorheen latente vraag.

Aantallen scholen die rugzakleerlingen opvangen

Er is zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs een groep scholen die in de periode 2005-2009 nooit een rugzakleerling opving. De groep scholen die nog nooit een leerling met een indicatie voor cluster 4 had, is nog groter. In het basisonderwijs heeft 28 procent van alle scholen nooit een cluster 4-leerling opgevangen. Vanzelfsprekend is het percentage scholen dat op een peildatum geen rugzakleerlingen heeft nog groter. In het basisonderwijs heeft bijna de helft van de scholen in 2009 geen leerlingen met een indicatie voor cluster 4 (tabel 12.2b).

Tabel 12.2b

Percentage scholen dat van 2005-2009 en op 1 augustus 2009 geen rugzakleerlingen opving, totaal voor alle clusters en afzonderlijk voor cluster 4

	Geen rugzakleerlingen van 2005-2009	Geen rugzakleerlingen in 2009	Geen rugzakleerlingen cluster 4 van 2005-2009	Geen rugzakleerlingen cluster 4 in 2009
Basisonderwijs	9	22	28	48
Speciaal basisonderwijs	8	14	16	26
Praktijkonderwijs	3	7	12	23
Voortgezet onderwijs	25	29	29	33

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Basisscholen zonder cluster 4-leerlingen

Ontbreken van rugzakleerlingen Scholen vinden de opvang van leerlingen met ernstige gedragsproblemen vaak lastiger dan de opvang van leerlingen met cognitieve problemen. Voor het basisonderwijs onderzocht de inspectie of bepaalde patronen te zien zijn in de groep scholen die wel, en de groep scholen die geen leerlingen met ernstige gedragsproblemen opvingen in 2009.

Redenen om niet aan te vragen De afwezigheid van zulke leerlingen betekent overigens niet dat er helemaal geen leerlingen met ernstige gedragsproblemen op deze scholen zitten. Het kan ook zijn dat scholen leerlingen met een bepaald type gedrag niet als problematisch ervaren en

geen rugzak voor hen aanvragen. Soms maken ouders bezwaar tegen het aanvragen van een rugzak en ook dat kan een reden zijn waarom een school geen rugzakleerlingen heeft. Van der Bolt en Jepma (2009) constateren dat scholen die de budgetten het meest nodig zouden hebben, ze het minst gebruiken. Als redenen voeren zij aan dat:

- scholen hun papierwinkel niet voldoende op orde hebben of onvoldoende kennis hebben om een aanvraag goed af te handelen;
- scholen ouders (vooral allochtone en autochtone laagopgeleide ouders) niet kunnen overtuigen van het nut van een onderzoek of aanvraag (zie ook Van der Bolt en Jepma, 2009; Smeets, Driessen, Elfering en Hovius, 2009);
- scholen zorgleerlingen als normale leerlingen zijn gaan zien door onvoldoende vergelijking met landelijke normen. Als hele klassen een laag niveau hebben, bijvoorbeeld in scholen met veel achterstandsleerlingen, verdwijnt de landelijk gemiddelde norm uit beeld (zie ook Smeets, Van der Veen, Derriks en Roeleveld, 2007).

Nabijheid speciaal onderwijs De vier grote steden hebben meer basisscholen zonder rugzakleerlingen met een cluster 4-indicatie dan scholen elders (60 respectievelijk 47 procent). Daar staat een hoger percentage leerlingen met een cluster 4-indicatie in het speciaal onderwijs tegenover. Dat komt mogelijk doordat het speciaal onderwijs als het ware om de hoek ligt, terwijl de lange reistijden voor kinderen in plattelandsgebieden vaak een reden zijn om niet te verwijzen.

Liever naar cluster 2 Dat basisscholen in de grote steden minder vaak cluster 4-leerlingen opvangen, komt mogelijk ook doordat ze relatief veel allochtone leerlingen verwijzen naar cluster 2 (ernstige spraakmoeilijkheden of auditieve problematiek). Scholen maken soms onvoldoende onderscheid tussen een taalachterstand en een taalstoornis, maar allochtone ouders accepteren een verwijzing naar cluster 2 ook gemakkelijker dan een verwijzing naar cluster 4 (Smeets, Driessen, Elfering en Hovius, 2009; Vermaas, Van der Pluijm, Weener en Keesenberg, 2009).

Besturen zonder rugzakleerlingen

Nog geen ervaring Besturen krijgen vanaf 2011 een zorgplicht, is het plan binnen Passend onderwijs. In principe zou ieder bestuur dan in staat moeten zijn elke leerling passend onderwijs te bieden, waarbij verwijzing naar een ander bestuur overigens mogelijk blijft. Niet alle besturen in het basisonderwijs hebben via hun scholen al ervaring opgedaan met rugzakleerlingen: 4 procent heeft sinds 2005 nooit met een rugzakleerling te maken gehad en 15 procent heeft nooit een rugzakleerling cluster 4 gehad. Het is mogelijk dat deze besturen ontwijkend gedrag vertonen ten aanzien van zorgleerlingen, maar het is ook mogelijk dat ze minder snel een indicatie aanvragen.

Basisscholen met veel cluster 4-leerlingen

Kleine scholen In het basisonderwijs vangen 367 scholen relatief veel rugzakleerlingen met een cluster 4-indicatie op in 2009 (een standaarddeviatie of meer boven het gemiddelde). Deze scholen liggen merendeels (85 procent) niet in de G4 of de G32, maar in de drie noordelijke provincies, Gelderland, Noord-Brabant en Overijssel. Openbare scholen zijn oververtegenwoordigd (41 procent) en rooms-katholieke scholen ondervertegenwoordigd (18 procent). Meer dan

de helft van de groep van 367 scholen (57 procent) heeft minder dan honderd leerlingen en 13 procent heeft zelfs minder dan veertig leerlingen. Voor een deel is hierbij sprake van een artefact: omdat er zo weinig leerlingen op school zitten, tikt een enkele rugzakleerling al behoorlijk aan. Er zijn echter ook kleine scholen in landelijke gebieden die bewust extra zorgleerlingen aantrekken. Het werven van zorgleerlingen kan voor hen een middel zijn om te overleven. Ouders vinden een kleine school soms heel aantrekkelijk vanwege de kleine groepen en waarderen het dat hun kind niet dagelijks naar een school voor speciaal onderwijs hoeft te reizen.

Kwaliteit zorg vaak onvoldoende Er zijn veertig zeer kleine scholen (minder dan veertig leerlingen) die veel rugzakleerlingen opvangen. Van deze scholen is 17 procent zwak of zeer zwak (peildatum 1 september 2009), veel meer dan het landelijk gemiddelde. Van negentien scholen is een inspectierapport beschikbaar van 2007 of later. Op twaalf van de negentien scholen zijn indicatoren van leerlingenzorg als onvoldoende beoordeeld. Ook staan er soms kritische opmerkingen over de afstemming van het onderwijsleerproces op de onderwijsbehoefte van leerlingen in de rapporten. Scholen met veel rugzakleerlingen zijn dus niet altijd in staat goede zorg te bieden, een conclusie die de inspectie al eerder trok (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Dat geldt overigens, gezien de aanzienlijke aantallen zwakke en zeer zwakke scholen in die sector, ook voor het speciaal onderwijs.

12.3 Effecten van het onderwijs aan lwoo-leerlingen

Extra begeleiding Het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) is in het leven geroepen bij de komst van het vmbo. Voorheen gingen leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom) naar het voortgezet speciaal onderwijs of naar het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo), schoolsoorten die nu niet meer bestaan. De gedachte achter het lwoo is dat leerlingen die met cognitieve of sociaal-emotionele achterstanden van de basisschool komen, in het vmbo extra begeleiding krijgen. Daardoor zouden ze in staat moeten zijn een diploma in een van de vmbo-leerwegen te behalen.

Criteria Een regionale verwijzingscommissie bepaalt of een leerling een lwoo-indicatie krijgt en of een school daardoor recht heeft op extra bekostiging. Een leerling krijgt een lwoo-indicatie bij een IQ tussen 75 en 90 en daarnaast bij een achterstand in twee van de vier vakken technisch lezen, begrijpend lezen, spellen en rekenen. Eén van de vakken met een achterstand moet begrijpend lezen of rekenen zijn. Leerlingen met een IQ tussen 91 en 120 kunnen ook een lwoo-indicatie krijgen, mits ze aan bovengenoemde criteria voldoen en bovendien sociaal-emotionele problemen hebben. De beschikking moet worden aangevraagd voor 31 december in het eerste leerjaar in het vmbo. De lwoo-regeling is een opneemregeling: er is geen grens gesteld aan het budget dat ermee gemoeid is en aan het aantal leerlingen dat er aanspraak op kan maken. Er zijn scholen die alle vmbo-leerlingen testen op de criteria voor het lwoo, ook als de basisschool de noodzaak daarvan niet aangeeft.

Geen aparte leerweg Het lwoo is geen aparte leerweg. Scholen beslissen zelf hoe ze de leerwegondersteuning voor leerlingen vormgeven. Daardoor komt het voor dat lwoo-leerlingen soms bij elkaar in een klas zitten, maar op andere scholen zijn ze gemengd met andere leerlingen.

Kosten Een vmbo-leerling kost de overheid op jaarbasis gemiddeld € 7.000, een vmbo-leerling met een lwoo-beschikking kost € 11.100 (OCW, 2009a). Op 1 oktober 2008 zaten 371.555 leerlingen op het vmbo (inclusief groen vmbo); 98.930 leerlingen (27 procent) hadden een lwoo-beschikking. In 2004 ging het om 19 procent van alle vmbo-leerlingen; de afgelopen jaren ligt het percentage steeds op of net boven een kwart. Met het lwoo is momenteel een bedrag van ruim € 400 miljoen gemoeid. Het geld is niet aan de leerling gebonden, zoals dat bij rugzakleerlingen in beginsel wel het geval is. In het nieuwe beleid rond Passend onderwijs blijft de lwoo-systematiek ongewijzigd (OCW, 2009b).

Uitval lwoo-leerlingen In het vorige Onderwijsverslag constateerde de inspectie dat lwoo-leerlingen het vmbo vaker voortijdig verlaten dan andere vmbo-leerlingen (4 respectievelijk 3 procent), dat wil zeggen dat ze uit het onderwijs vertrekken zonder een diploma. Als ze het vmbo wel met een diploma afsluiten, verlaten ze in een later stadium het onderwijs vaker voortijdig zonder startkwalificatie (Herweijer, 2008). Op basis van cohortanalyses berekende de inspectie dat van de lwoo-leerlingen die in 2005 in het derde leerjaar zaten, drie jaar later bijna 20 procent voortijdig uit het onderwijs was vertrokken (resterende vmbo-leerlingen: 12 procent); van de lwoo-leerlingen die toen in het vierde leerjaar zaten, ruim 25 procent (resterende vmbo-leerlingen: 16 procent; Inspectie van het Onderwijs, 2009).

Examensucces lwoo-leerlingen

Stabiele resultaten Om meer inzicht te krijgen in de schoolloopbaan van lwoo-leerlingen, heeft de inspectie naar de examengegevens in het vmbo gekeken uit de schooljaren 2006/2007 en 2007/2008. De analyses wijzen op dezelfde patronen in beide schooljaren; voor de overzichtelijkheid komen hier alleen de gegevens uit 2007/2008 aan bod.

Meer gezakten Het doel van de lwoo-financiering is dat leerlingen een vmbo-diploma halen. Bij een maximaal effect van het lwoo zouden lwoo-leerlingen het even vaak als andere vmbo-leerlingen moeten brengen tot het vmbo-examen en vervolgens zouden ze even vaak moeten slagen voor dat examen. De eerdergenoemde uitvalpercentages maken al duidelijk dat lwoo-leerlingen minder vaak opgaan voor het vmbo-examen dan overige vmbo'ers, omdat ze vaker voortijdig uitvallen. De groep lwoo-leerlingen die wel examen doet, is gemiddeld een jaar ouder dan andere vmbo-leerlingen. Dat duidt erop dat ze vaker blijven zitten in het vmbo of al eerder, op de basisschool. Ondanks hun langere periode in het onderwijs en de lwoo-indicatie zakken ze vaker voor hun examen (tabel 12.3a).

Tabel 12.3a

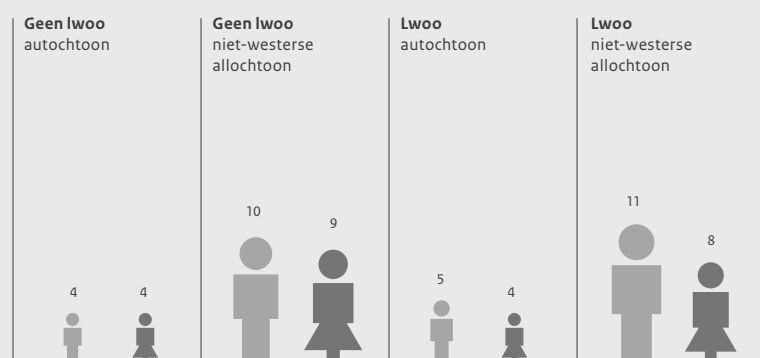
Aantal examenkandidaten en percentage gezakte leerlingen in het vmbo, naar leerweg en indicatie lwoo, examens 2007/2008

Leerweg	Indicatie	Aantal leerlingen dat examen doet	Aantal gezakte leerlingen	Percentage gezakte leerlingen
Basisberoepsgericht	geen lwoo	11.314	330	3
	lwoo	13.825	686	5
Kaderberoepsgericht	geen lwoo	22.855	859	4
	lwoo	5.483	356	6
Gemengd/theoretisch	geen lwoo	49.406	2.842	6
	lwoo	1.595	171	11

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verschillen in alle leerwegen De meeste lwoo-examenkandidaten zitten in de basisberoepsgerichte leerweg. Hier maken ze ruim de helft uit van het totaal aantal examenkandidaten. In de kaderberoepsgerichte leerweg is hun aandeel veel geringer (bijna 20 procent) en in de gemengde en theoretische leerweg nog geringer (3 procent). De lwoo-leerlingen boeken in alle leerwegen minder examensucces dan de andere leerlingen. Ze zakken bijna twee keer zo vaak.

Sekse en etniciteit Het lwoo heeft ongeveer evenveel jongens als meisjes bij de examenkandidaten. Er is geen scheve sekseverhouding, zoals die in sommige vormen van het speciaal onderwijs wel voorkomt (hoofdstuk 4). Niet-westerse allochtone leerlingen zijn in het lwoo oververtegenwoordigd: van de lwoo-leerlingen is een kwart allochtoon, van de vmbo-leerlingen zonder lwoo is dat 16 procent. Allochtone leerlingen zakken vaker voor het examen, zowel jongens als meisjes (figuur 12.3a). Bij de leerlingen zonder lwoo maakt de sekse niet uit, bij lwoo-leerlingen wel: lwoo-jongens zakken vaker dan meisjes en dat sekseverschil is het grootst bij allochtone leerlingen.

**Figuur 12.3a**

Percentage gezakte leerlingen in het vmbo, naar lwoo, etniciteit en sekse, in 2007/2008 (n=98.668)

Jongens
 Meisjes

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Examencijfers

Cijfers per vak Tabel 12.3b laat de gemiddelde examencijfers zien van vmbo-leerlingen, uitgesplitst per leerweg naar lwoo-indicatie, voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde afzonderlijk en voor de beroepsgerichte vakken. Op het schoolexamen presteren de lwoo-leerlingen grotendeels hetzelfde als de overige leerlingen. Het verschil is nooit groter dan 0,2 punt. Gezien het feit dat de lwoo-leerlingen met een gediagnosticeerde achterstand het vmbo instromen voor in ieder geval begrippeend lezen of rekenen, lijkt dit op het eerste gezicht een gunstig resultaat. De geringe verschillen tussen de twee groepen leerlingen suggereren immers dat de achterstand grotendeels is ingehaald.

Lager op centraal examen Dat beeld verandert echter bij de cijfers voor het centraal examen, een meer geobjectiveerde maat dan het schoolexamen. De verschillen tussen vmbo-leerlingen en lwoo-leerlingen zijn daar in alle leerwegen en voor alle vakken (behalve de beroepsgerichte) groter dan bij het schoolexamen. Bij Nederlands is het verschil in alle leerwegen 0,3 punt, bij Engels 0,4 of 0,5 punt en bij wiskunde 0,5 tot 0,7 punt. Lwoo-leerlingen hebben dus ook aan het eind van hun vmbo-loopbaan in deze vakken een achterstand op overige leerlingen.

Discrepancie schoolexamen en centraal examen Een tweede conclusie is dat het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen voor lwoo-leerlingen afwijkt van dat van de overige leerlingen bij alle vakken, ook de beroepsgerichte. In de basisberoepsgerichte leerweg krijgen lwoo-leerlingen op het centraal examen steeds lagere cijfers dan op het schoolexamen, terwijl zo'n discrepantie bij de andere leerlingen afwezig is of juist in de andere richting wijst. Dat kan een signaal zijn dat leraren de prestaties van lwoo-leerlingen in het algemeen te positief inschatten. Ook in de beide andere leerwegen is het verschil tussen schoolexamen en centraal examen steeds veel groter voor de lwoo-leerlingen, waarbij het centraal examen lager uitvalt. Ook hier is het dus mogelijk dat leraren de problemen van de lwoo-leerlingen die leiden tot de lagere scores op het centraal examen in het voortraject, onvoldoende onderkennen.

Weinig aandacht voor cognitieve ontwikkeling Een tweede mogelijkheid is dat leraren die problemen wel onderkennen, maar er geen goed antwoord op hebben. In de praktijk van het toezicht merken inspecteurs vaak dat het voortgezet onderwijs zich bij probleemleerlingen vooral richt op de sociaal-emotionele problematiek, hoewel er doorgaans ook of zelfs vooral sprake is van cognitieve problemen. Dat draagt niet bij aan een adequate aanpak van cognitieve problemen (zie ook hoofdstuk 10). In de top vier van meest besproken onderwerpen in zorgadviesteams in het voortgezet onderwijs komen cognitieve problemen niet eens voor (Van der Steenhoven en Van Veen, 2009). Andere factoren die de effectiviteit van het lwoo in de weg staan, zijn het gebrek aan (wettelijk verplichte) handelingsplannen en de problemen die leraren hebben met afstemming van het onderwijs op behoeften van leerlingen (hoofdstuk 3). Ook kan meespelen dat mentoren niet altijd goed zicht hebben op de begeleiding die leraren wel of niet geven.

Tabel 12.3b

Gemiddelde cijfers schoolexamen en centraal examen voor Nederlands, Engels, wiskunde en beroepsgerichte vakken, naar leerweg en indicatie lwoo, in 2007/2008

Leerweg	Indicatie	Nederlands		Engels		Wiskunde		Beroepsgerichte vakken	
		se	ce	se	ce	se	ce	se	ce
Basisberoepsgericht	geen lwoo	6,6	6,6	6,7	7,0	6,8	7,0	6,5	6,4
	lwoo	6,5	6,3	6,5	6,5	6,6	6,3	6,6	6,4
Kaderberoepsgericht	geen lwoo	6,7	6,3	6,7	6,4	6,3	6,4	6,8	6,4
	lwoo	6,7	6,0	6,5	6,0	6,2	5,9	6,8	6,3
Gemengd/theoretisch	geen lwoo	6,7	6,2	6,6	6,2	6,5	6,6	6,9	6,2
	lwoo	6,7	5,9	6,6	5,7	6,5	6,1	7,0	6,1

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

12.4 Nabeschuwing

Rugzakleerlingen Het idee dat scholen overspoeld worden door problematische rugzakleerlingen is niet juist. De meeste scholen hebben maar enkele rugzakleerlingen. Er is geen reden om aan te nemen dat deze leerlingen de prestaties van scholen zo drukken, dat ze alleen daardoor al zwak worden; een argument dat scholen bij slechte prestaties nogal eens aanvoeren. Bovendien kan de inspectie de schoolscores corrigeren voor de prestaties van deze leerlingen, maar dan moeten er wel goede dossiers zijn. Dat is vaak niet het geval.

Zorg soms onvoldoende Sommige scholen en besturen hebben nooit een rugzakleerling opgevangen in de afgelopen vijf jaren. Kleine basisscholen op het platteland hebben daarentegen relatief veel rugzakleerlingen, mogelijk vanuit een strategie om te kunnen overleven. Helaas stellen ze daar te vaak onvoldoende zorg tegenover.

Weinig effectonderzoek Er is nauwelijks onderzoek naar de effecten van leerlingenzorg gedaan (Algemene Rekenkamer, 2010). Dat is opmerkelijk, zeker gezien de hoge kosten die allerlei voorzieningen met zich meebrengen. Door het gebrek aan onderzoek naar effecten van leerlingenzorg is er helaas ook te weinig gefundeerde kennis over vormen van opvang die beter zijn dan andere.

Effecten lwoo niet optimaal Het leerwegondersteunend onderwijs kost ruim € 400 miljoen per jaar. De bedoeling van het lwoo is dat leerlingen met extra aandacht en ondersteuning een vmbo-diploma halen. Dat resultaat wordt slechts gedeeltelijk bereikt: lwoo-kandidaten zakken vaker dan overige vmbo-leerlingen, halen lagere examencijfers voor vakken waar ze bij hun entree in het vmbo al een achterstand op hadden en vallen vaker voortijdig uit.

Onvoldoende focus op cognitieve prestaties Het voortgezet onderwijs richt zich in de leerlingenzorg vooral op de sociaal-emotionele ontwikkeling, veel minder op de cognitieve ontwikkeling. Verbetering van de cognitieve ontwikkeling wordt blijkbaar niet aangegrepen als

een kans om sociaal-emotionele problemen te reduceren. Bovendien hebben veel leraren in het voortgezet onderwijs moeite met het afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen. Dat kan een verklaring zijn voor deze bevindingen. Het feit dat een deel van de scholen nog geen planmatige zorg kan bieden, speelt ongetwijfeld ook een rol bij de huidige resultaten van het lwoo.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Terugblik 2010*. Den Haag: SDU.
- Bolt, L. van der, & Jepma, IJ. (2009). *Van goed, naar beter, best. Onderzoek naar de organisatie, kwaliteit en opbrengsten van de leerlingenzorg in het Amsterdamse basisonderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Brinkman, B., Steenhoven, P. van der, & Veen, D. van (2008). *Probleemdruk en zorgstructuur in het middelbaar beroepsonderwijs*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Jaarboek Onderwijs in cijfers 2009*. Den Haag: CBS.
- Drost, M., & Bijstra, J. (2008). *Leerlingen in beeld. Een onderzoek naar kenmerken van leerlingen die worden aangemeld voor het cluster 4-onderwijs*. Groningen: Regionaal Expertisecentrum Noord Nederland, cluster 4 (RENN4).
- Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (2008). *Werkplan ECPO 2008-2012*. Den Haag: ECPO.
- Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (2009). *Op weg naar Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Grietens, H., Ghesquière, P., & Pijl, S.J. (2006). *Toename van leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands-Vlaamse vergelijking*. Leuven: Centrum voor Orthopedagogiek, Katholieke Universiteit Leuven.
- Hees, M. van (2009). Van idealisme naar realisme. Praktijkcasus experiment Almere. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 48 (11), 476-482.
- Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff-Israël, M.C. van der, Wit, H.A. de, Verschure, E., & Bos, W. (2009). *De inzet van zorggelden nader beschouwd*. Utrecht: Infinite Financieel BV.
- Hoffmans, C. (2009). *Op zoek naar de effecten van zorg. Effectmeting bij de besteding van zorgmiddelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Hoffmans & Heegsma.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Minne, B., Webbink, D., & Wiel, H. van der (2009). *Zorg om zorgleerlingen. Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen*. Den Haag: Cultureel Planbureau.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009a). *Kerncijfers 2004-2008*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009b). *Heroverweging Passend Onderwijs*. [Brief van de staatssecretaris Dijkzma aan de Tweede Kamer, 2 november 2009, JOZ/162739]. Den Haag: OCW.
- Muskens, G. (2009). *Inclusion and education in European countries. Final report: 2. Comparative conclusions*. Lepelstraat: Docabureaus.
- Pranger, R., Muller, L., Schilt-Mol, T. van, Sontag, L., Vijfeijken, M. van, & Vloet, A. (2009). *Stand van zaken koplopers Passend Onderwijs*. Tilburg: IVA.

- Roeleveld, J., Ledoux, G., Oud, W., & Peetsma, T. (2009). *Volgen van zorgleerlingen binnen het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs. Verkennende studie in het kader van de evaluatie Passend Onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ruijs, N., Peetsma, T., & Veen, I. van der (2009). Met klasgenootjes van zorgkind gaat het goed. *Didaktief*, 39 (7), 26-27.
- Schölvinck, M., & Kaskens, J. (2009). Referentieniveaus geven houvast. *Didaktief*, 39 (8), 10-13.
- Smeets, E., Driessen, G., Elfering, S., & Hovius, M. (2009). *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E., & Rispens, J. (2008). *Op zoek naar Passend Onderwijs. Overzichtsstudie van de samenhang tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E., Veen, I. van der, Derriks, M., & Roeleveld, J. (2007). *Zorgleerlingen en leerlingenzorg op de basisschool*. Nijmegen/ Amsterdam: ITS/ SCO-Kohnstamm Instituut.
- Steenhoven, P. van der, & Veen, D. van (2009a). *Leerlingenzorg en zorg- en adviesteams in het voortgezet onderwijs 2008*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Steenhoven, P. van der, & Veen, D. van (2009b). *Psychosociale begeleiding en zorg- en adviesteams in het mbo 2008*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Stoutjesdijk, R., & Scholte, E.M. (2009). Cluster 4-speciaal onderwijs: een vergelijking tussen leerlingen op cluster 4-scholen en cluster 4-rugzakleerlingen. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 48 (4), 161-169.
- Vermaas, J., Pluijm, J. van der, Weener, R., & Keesenberg, H. (2009). *Een punt van zorg. Allochtone leerlingen in het speciaal onderwijs*. Utrecht: FORUM, Instituut voor multiculturele ontwikkeling.

Hoofdstuk 13

Toetsing en examinering

13.1	Het belang van toetsing en examinering	241
13.2	Toetsing in het primair onderwijs	241
13.3	Examinering in het voortgezet onderwijs	243
13.4	Examenproducten in het middelbaar beroepsonderwijs	249
13.5	Erkenning van verworven competenties	251
13.6	Nabeschouwing	254

Samenvatting

Verantwoording door basisscholen De inspectie verwacht van basisscholen dat ze zich kunnen verantwoorden over de prestaties van hun leerlingen. De wet Goed onderwijs, goed bestuur bevat de verplichting dat ze dat op basis van betrouwbare en valide toetsen moeten doen. Dat gebeurt op de meeste scholen nu ook al. Wel houden scholen soms ten onrechte leerlingen buiten de toetsen en is aandacht voor zorgvuldige afnameprocedures van belang.

Examen voortgezet onderwijs De resultaten voor het centraal examen in het voortgezet onderwijs blijven over de afgelopen jaren heen nagenoeg gelijk. Alleen bij de kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo is sprake van een daling, die toe te schrijven is aan veranderingen in de leerlingbevolking. Er bestaat bij te veel scholen een te groot verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen, waarbij het schoolexamen systematisch hoger uitvalt. De cijfers van jongens en meisjes en van autochtone en allochtone leerlingen verschillen behoorlijk in alle schoolsoorten.

Ingekochte examenproducten deels onvoldoende Examenproducten van examenleveranciers hebben deels onvoldoende kwaliteit: dat is het geval bij een kwart van de producten bij de eindtermgerichte deelkwalificaties en een zesde van de producten bij de competentiegerichte kwalificaties. Als mbo-instellingen deze producten ongewijzigd inzetten, is de kwaliteit van hun examen niet in orde.

Erkenning van verworven competenties De erkenning van eerder verworven competenties op basis van beroepsprofielen en kwalificaties is in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs niet op orde. In de meeste gevallen zijn de kwaliteit van evc-procedures en de ervaringscertificaten onvoldoende. Zolang dat niet verbetert, kunnen examencommissies geen verantwoorde beslissingen nemen over vrijstellingen en diplomering.

13.1 Het belang van toetsing en examinering

Kwaliteit vereist Toetsen en examens zijn markeringspunten in de schoolloopbaan van leerlingen en de uitslagen ervan bepalen voor een belangrijk deel hun verdere maatschappelijke loopbaan. Toetsen en examens zijn ook belangrijk voor de samenleving, omdat ze informatie leveren over de competenties van leerlingen. De samenleving moet dan wel kunnen vertrouwen op de kwaliteit van toetsen en examens en op een zorgvuldige afname en beoordeling door scholen. Zijn die niet gegarandeerd, dan is niet duidelijk over welke kwaliteiten leerlingen beschikken, ook al hebben ze een diploma.

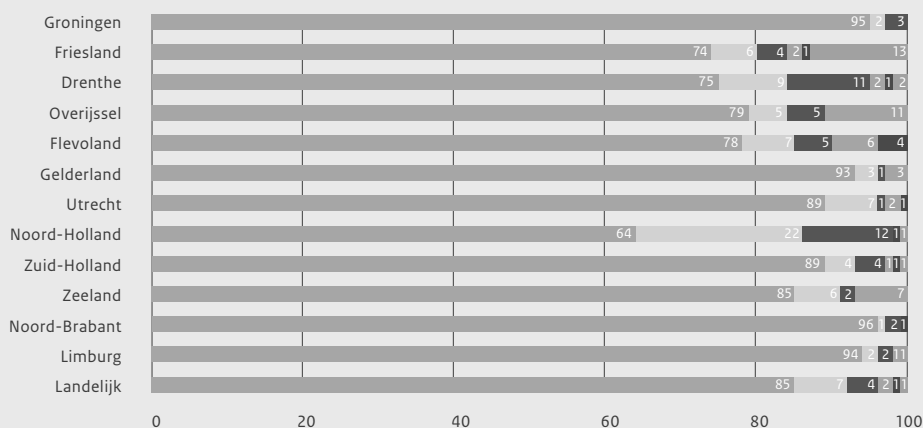
Zakelijke afstand In de dagelijkse onderwijspraktijk is een maximale betrokkenheid van leraren bij leerlingen gewenst om leerprocessen en prestaties te bevorderen. Bij toetsing en examinering daarentegen moeten leraren een andere professionele houding aannemen. Een zakelijke afstand is nodig bij de afname en beoordeling van toetsen en examens, zodat uitsluitend prestaties van leerlingen het resultaat bepalen.

13.2 Toetsing in het primair onderwijs

Toetsen in groep 8 Het basisonderwijs kent geen verplicht examen en ook geen verplichte eindtoets in groep 8. De inspectie verwacht van basisscholen wel dat ze hun resultaten kunnen verantwoorden en de wet Goed onderwijs, goed bestuur bevat de verplichting dat dit op een betrouwbare en valide manier moet gebeuren. De meeste scholen (85 procent) gebruiken de Eindtoets Basisonderwijs van Cito (figuur 13.2a). De overige scholen gebruiken diverse andere toetsen, met uitzondering van een kleine groep (ongeveer 1 procent) die niet over betrouwbare toetsen beschikt.

Verschillen in gebruik van toetsen De Eindtoets Basisonderwijs wordt in sommige gebieden van Nederland weinig gebruikt. In Noord-Holland gebruiken veel scholen de Entreetoets of toetsen uit het Leerlingvolgsysteem van Cito. Dat laatste gebeurt ook vaak in Drenthe. In Friesland gebruiken scholen relatief vaak de DLE-toets. Het Schooleindonderzoek komt vooral voor op scholen met een gereformeerde grondslag. Scholen die het Drempelonderzoek gebruiken, hebben vaak veel zorgleerlingen.

Uitsluiten leerlingen Gemiddeld maakt één op de 33 leerlingen geen Eindtoets Basisonderwijs. Een derde van de scholen laat één of meer leerlingen niet meedoen. Dat komt relatief vaak voor op zwakke en zeer zwakke scholen. Er zijn scholen waar de prestaties van groep 6 bij begrijpend lezen achterblijven en waar de prestaties in groep 8 op een gemiddeld of bovengemiddeld niveau liggen. Dit komt doordat er meer leerlingen zijn die in groep 8 geen eindtoets maken (Swanborn en De Wolf, 2008).

**Figuur 13.2a**

Toetskeuze 2008 naar provincie (in percentages, n=6.861)

- Eindtoets basisonderwijs Cito
- Entreetoets Cito
- Leerlingvolgsysteem Cito
- Schooleindonderzoek
- Drempelonderzoek
- DLE-toets

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Overschatting van resultaten De inspectie vindt het belangrijk dat scholen de ontwikkeling van hun leerlingen goed volgen. Praktisch alle scholen hebben een leerlingvolgsysteem en gebruiken daarnaast methodegebonden toetsen. Deze toetsen gebruiken scholen vooral om te bekijken of aanvullende acties nodig zijn voor individuele leerlingen. Methode-onafhankelijke toetsen, zoals de Eindtoets, worden ook gebruikt om de resultaten van de school als geheel in beeld te brengen. Dat kan alleen als scholen alle leerlingen laten deelnemen. Er ontstaat anders een onbetrouwbaar beeld, waardoor scholen hun resultaten overschatten. Als scholen leerlingen niet mee laten doen aan een eindtoets, vraagt de inspectie om nadere verantwoording. Kan een school die niet geven, dan schat de inspectie zelf de scores voor niet-getoetste leerlingen, zodat ze wel meetellen in de gemiddelde score van de school.

Goede afnamecondities Resultaten van toetsen zijn alleen serieus te nemen als de afnamecondities goed zijn. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling dat leraren vragen van leerlingen om verheldering beantwoorden of instructie geven tijdens de toetsafname. De inspectie constateerde zulke onregelmatigheden op een kleine 6 procent van de basisscholen tijdens de afname van de Eindtoets (Inspectie van het Onderwijs, 2006). Soms zijn scholen zich onvoldoende bewust van de noodzaak om afnamecondities te bewaken, soms spelen strategische overwegingen mogelijk mee.

Referentieniveaus Een nieuwe ontwikkeling in het basisonderwijs is de invoering van referentieniveaus voor taal en rekenen/wiskunde. Referentieniveaus hebben het karakter van einddoelen en zijn geformuleerd in termen van beheersing door leerlingen (SLO, 2009). Doel is de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen te versterken en de overgang naar het voortgezet onderwijs te verbeteren. Door de referentieniveaus wordt beter zichtbaar wat leerlingen zouden moeten kunnen en vooral ook wat ze feitelijk kunnen. Voor het basisonderwijs wordt een fundamenteel niveau onderscheiden dat de meeste leerlingen moeten kunnen bereiken, naast een streefniveau, dat hogere eisen stelt aan een kleinere groep leerlingen.

Informatieve waarde Bestaande toetsen worden op de referentieniveaus geijkt. Dat vergroot de onderlinge vergelijkbaarheid. De referentieniveaus maken een scherpere evaluatie van prestaties van individuele leerlingen mogelijk. Het wordt ook gemakkelijker om te zien of

leraren voldoende bereiken met hun leerlingen en of scholen voldoende presteren. Daarvoor is het nodig dat toetsen niet alleen meten of leerlingen de referentieniveaus wel of niet hebben gehaald. De informatieve waarde is dan te gering en het gevaar bestaat dat scholen al tevreden zijn als leerlingen het fundamentele niveau bereiken, terwijl hun leerlingen mogelijk veel meer aankunnen. Toetsen moeten dus zo nauwkeurig mogelijk het beheersingsniveau van vaardigheden meten en ze moeten door metingen op verschillende momenten ook ontwikkelingen in beheersing zichtbaar maken.

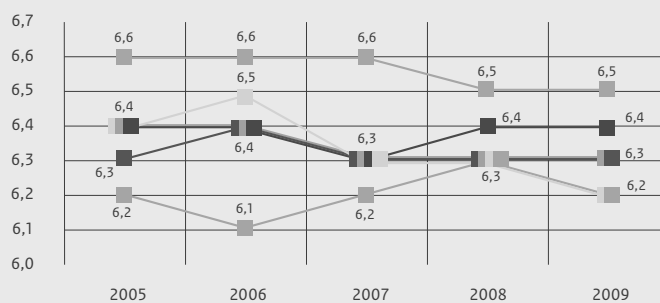
Fundamenteel niveau Vooral leerlingen die naar het praktijkonderwijs of het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo gaan, zullen moeite hebben met het behalen van het fundamentele niveau (Roeleveld en Béguin, 2009). Het is nog niet duidelijk hoe scholen zullen omgaan met deze groepen leerlingen. Sommige scholen zullen er alles aan doen om ook hen op het fundamentele niveau te brengen, andere scholen zullen hen mogelijk eerder willen verwijzen naar andere typen onderwijs. De inspectie volgt de ontwikkelingen de komende jaren daarom goed.

13.3 Examinering in het voortgezet onderwijs

Schoolexamen en centraal examen Het eindexamen van scholen voor voortgezet onderwijs bestaat uit een schoolexamen dat zich over verschillende schooljaren uitstrekt en een centraal examen aan het eind van het laatste schooljaar. Het schoolexamen biedt ruimte voor een schooleigen invulling en verschilt dus van school tot school. Het centraal examen is voor alle leerlingen hetzelfde en dient daardoor als externe kwaliteitsgarantie.

Verschillen tussen schoolsoorten

Cijfers centraal examen gelijk Door de jaren heen blijven de gemiddelde scores voor het centraal examen vrijwel gelijk (figuur 13.3a). Een uitzondering is de daling bij de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo, die waarschijnlijk verband houdt met de veranderende samenstelling van de leerlingbevolking. Het aantal leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg neemt de laatste jaren af en het is waarschijnlijk dat een deel van de leerlingen, die oorspronkelijk deze leerweg bezocht, nu naar de kaderberoepsgerichte leerweg gaat.



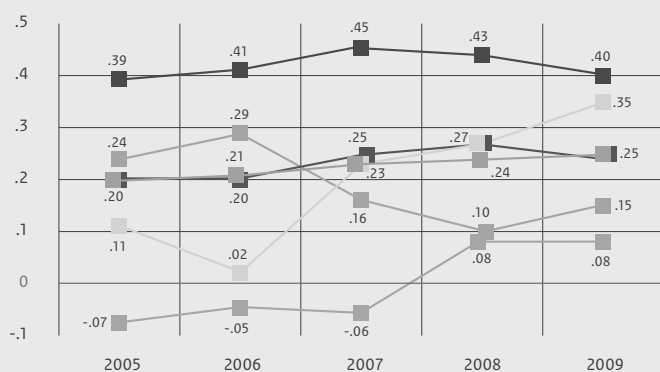
Figuur 13.3a

Gemiddeld cijfer voor het centraal examen per schooljaar

- Basisberoepsgerichte leerweg vmbo
- Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo
- Gemengde / theoretische leerweg vmbo
- Havo
- Vwo
- Totaal alle scholen

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Verskil schoolexamen en centraal examen De inspectie spreekt van een groot verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen als de cijfers meer dan 0,5 punt uiteenliggen. Het gemiddelde verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen in de periode 2005-2009 is weergegeven in figuur 13.3b. In het algemeen halen leerlingen hogere cijfers voor het schoolexamen. In het vwo is het verschil nog steeds erg hoog, al is na 2007 een daling ingezet. Opvallend is vooral de snelle stijging bij de kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo: de cijfers voor het centraal examen dalen (zie figuur 13.3a), maar de cijfers voor het schoolexamen blijven gelijk en daardoor groeit het verschil. Bij de basisberoepsgerichte leerweg en de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo is de situatie redelijk stabiel en dat geldt de laatste jaren ook voor het havo.



Figuur 13.3b

Het gemiddelde verschil over alle vakken (cijfer schoolexamen minus cijfer centraal examen) naar schoolsoort per schooljaar

- Basisberoepsgerichte leerweg vmbo
- Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo
- Gemengde / theoretische leerweg vmbo
- Havo
- Vwo
- Totaal alle scholen

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Klein verschil bij wiskunde Het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen is bij wiskunde kleiner dan bij Nederlands en Engels. Bij wiskunde bevat het schoolexamen min of meer vergelijkbare doelen als het centraal examen, maar bij de talen is dat minder sterk het geval. Het is mogelijk dat bij Nederlands en Engels de voorbereiding voor het centraal examen tekortschiet.

Vestigingen De bovenstaande gegevens betreffen de verschillende onderwijssoorten in het voortgezet onderwijs. De inspectie beoordeelt het verschil tussen de cijfers op het centraal examen en het schoolexamen op het niveau van schoolsoorten in vestigingen. Over alle vestigingen heen is een lichte daling te zien in het percentage dat als onvoldoende wordt beoordeeld (tabel 13.3a). Ook hier is echter zichtbaar dat de problemen in de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo toenemen, terwijl ze in het vwo dalen.

Tabel 13.3a

Percentage vestigingen per schoolsoort waar het verschil schoolexamen-centraal examen te hoog is

	2007	2008	2009
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	1,6	4,9	3,7
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	14,6	17,9	23,3
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	22,7	24,7	21,4
Havo	6,7	3,0	6,5
Vwo	46,2	39,5	33,4
Totaal	18,9	18,8	18,2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Exameninstellingen Jaarlijks nemen niet-bekostigde zelfstandige exameninstellingen bij ongeveer 2.100 leerlingen examens voor het voortgezet onderwijs af. Deze leerlingen halen lagere cijfers voor het centraal examen (0,3 of 0,4 punt lager), maar juist veel hogere voor het schoolexamen. Het verschil tussen schoolexamen en centraal examen is al jaren veel groter dan in het regulier bekostigd voortgezet onderwijs (0,60 versus 0,25). De inspectie heeft het toezicht op de exameninstellingen daarom geïntensiveerd (zie hoofdstuk 3).

Verschillen tussen groepen leerlingen

Grote sekseverschillen Examenresultaten van jongens en meisjes verschillen in alle schoolsoorten van het voortgezet onderwijs op vergelijkbare wijze. Meisjes presteren gemiddeld ruim 0,1 punt lager bij het centraal examen dan jongens, maar ze presteren juist weer beter op het schoolexamen. Zo compenseren ze hun lagere cijfers voor het centraal examen en verlaten ze het voortgezet onderwijs uiteindelijk met iets hogere cijfers dan jongens. Het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen is bij meisjes gemiddeld 0,2 tot 0,3 punt groter dan bij jongens. De sekseverschillen in examencijfers zijn door de jaren heen zeer stabiel (de enige uitzonderingen zijn de cijfers voor het centraal examen in het vwo in 2006 en 2007). Tabel 13.3b laat de gemiddelde cijfers voor het centraal examen van 2009 zien per schoolsoort (zie bijlage, tabel 2 voor de schooljaren 2006-2009).

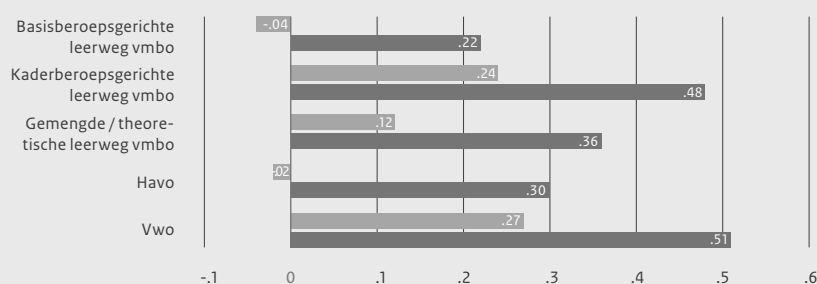
Tabel 13.3b

Gemiddeld cijfer voor het centraal examen per schoolsoort in 2009

	Jongens	Meisjes
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	6,5	6,3
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	6,3	6,1
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	6,4	6,2
Havo	6,3	6,1
Vwo	6,4	6,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Het gemiddelde verschil tussen de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen over alle vakken is voor jongens en meisjes afzonderlijk weergegeven in figuur 13.3c (zie bijlage, tabel 2 voor de schooljaren 2006-2009).



Figuur 13.3c

Gemiddeld verschil cijfers schoolexamen en centraal examen (over alle vakken) per schoolsoort in 2009

■ Jongens
■ Meisjes

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Gezakte leerlingen De inspectie onderzocht de discrepantie tussen het schoolexamen en het centraal examen bij leerlingen die in 2007 zakten voor het examen en opnieuw examen deden in 2008. De discrepantie is bij deze groep leerlingen 0,2 punt groter dan bij andere leerlingen, behalve in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo, waar geen verschil met andere leerlingen te zien is. Het cijfer voor het centraal examen is voor de eerder gezakte leerlingen aanzienlijk lager (0,4 punt). Het lijkt er dus op dat deze leerlingen in hun tweede examenjaar nog wat extra krediet bij het schoolexamen verwerven, maar bij het centraal examen presteren ze zoveel slechter dan andere leerlingen dat hun gemiddelde eindcijfer lager is. Dat is zorgelijk, want kennelijk bereidt het laatste extra examenjaar hen onvoldoende voor op het centraal examen.

Allochtone leerlingen Niet-westerse allochtone leerlingen presteren aanzienlijk minder goed bij het centraal examen dan andere leerlingen en het verschil tussen schoolexamen en centraal examen is groter. Hetzelfde geldt voor lwoo-leerlingen in het vmbo. Allochtone leerlingen en lwoo-leerlingen compenseren hun lagere cijfers voor het centraal examen niet geheel met het schoolexamen, zoals meisjes dat wel doen (zie ook hoofdstuk 12). De bijlage bij dit hoofdstuk bevat nadere gegevens over de invloed van leerlingkenmerken (zie bijlage, tabel 2).

Verklaring sekseverschillen Er is veel onderzoek gedaan naar sekseverschillen in het onderwijs (onder andere Hustinx, 1996; Hustinx, 1998; Hustinx, Kuyper en Van der Werf, 2005; Korpershoek, Kuyper en Van der Werf, 2006). Dat levert verklaringen op die hier ook van kracht zijn.

- Meisjes hebben een hogere prestatiemotivatie en besteden meer tijd aan hun huiswerk dan jongens. Dat beïnvloedt hun prestaties in de schoolvakken positief, evenals hun cijfers voor het schoolexamen. De schoolloopbaan van meisjes verloopt door deze eigenschappen gemakkelijker dan die van jongens. Ze blijven bijvoorbeeld minder vaak zitten.
- Motivatie en ijver hangen sterker samen met toetsen die de school zelf maakt, zoals het schoolexamen, dan met gestandaardiseerde toetsen, zoals het centraal examen. De hogere ijver van meisjes beïnvloedt het centraal examen dus minder sterk en dat verklaart hun lagere prestaties in vergelijking met jongens.

- Meisjes hebben vaker last van negatieve faalangst en gebruiken vaker concrete leerstrategieën: ze stampen de kennis in hun hoofd. Jongens maken daarentegen vaker gebruik van de zogeheten meerwerkstrategie. Ze vragen meer naar achtergronden en discussiëren meer over leerstof. Jongens gebruiken ook vaker de integratieve leerstrategie: ze zoeken meer naar verbanden.
- De concrete leerstrategie van meisjes is minder geschikt voor het centraal examen, waar het immers ook op andere vaardigheden aankomt dan parate kennis. De strategieën van jongens werken daar beter. Dat negatieve faalangst bij het centraal examen een probleem is, behoeft geen betoog.
- In theorie is het mogelijk dat meisjes zich minder inspannen voor het centraal examen, omdat ze er al goed voor staan na hun schoolexamen. Bij jongens zou het omgekeerde kunnen spelen: ze werken harder voor hun centraal examen omdat ze hun schoolexamen moeten compenseren. Deze verklaring past echter niet goed in het beeld van de hogere prestatiemotivatie en ijver van meisjes.

Uitgaande van een in principe gelijke geschiktheid van jongens en meisjes en van het feit dat over de hele linie wat meer meisjes in een hogere schoolsoort terechtkomen dan jongens, is de gemiddelde aanleg van meisjes in elke schoolsoort wat lager (Hustinx, 1998). De ijver van meisjes is gunstig voor het schoolexamen, maar minder voor het centraal examen. Dat verklaart dat het sekse-effect voor alle schoolsoorten op dezelfde manier geldt.

Verklaring prestaties allochtone leerlingen De discrepantie tussen schoolexamen en centraal examen is groter bij niet-westerse allochtone leerlingen. Zij presteren weliswaar niet zo goed als autochtone leerlingen op objectieve toetsen in de onderbouw, maar hebben een betere werkhouding (Rekers-Mombarg en Harms, 2008; 2009). Dit geldt zeker voor de taalzwakke, maar ijverige allochtone leerling. Ook hier geldt dat motivatie meer effect heeft op het schoolexamen dan op het centraal examen. Verder stromen deze leerlingen relatief vaak door naar een hogere schoolsoort (Hustinx, Kuyper en van der Werf, 2005). Op een gegeven moment blijven de resultaten echter achter en dat vertaalt zich in een hoger cijfer voor het schoolexamen en een lager cijfer voor het centraal examen.

Leerwegondersteuning Deze verklaringen voldoen minder goed voor de verschillen tussen lwoo-leerlingen en overige leerlingen in het vmbo (zie ook hoofdstuk 12). Misschien spelen andere factoren een rol bij deze groep, bijvoorbeeld te weinig stimulans van leraren en te weinig aandacht voor de voorbereiding op het centraal examen.

Schoolkenmerken

Het cijfer voor het centraal examen en de discrepantie met het schoolexamen hangen ook samen met schoolkenmerken, maar de impact van de school is veel kleiner dan de kenmerken van leerlingen zelf.

Vier grote steden Op het eerste gezicht zijn de cijfers voor het centraal examen van de scholen in de G4 voor de meeste onderwijssoorten lager en is de discrepantie met het schoolexamen groter. Als gecorrigeerd wordt voor niet-westerse allochtone leerlingen nemen die verschillen echter af. Dat betekent dat het schoolkenmerk 'G4' en het leerlingkenmerk 'niet-westers allochtoon' elkaar sterk overlappen.

Groen onderwijs De gemengde/theoretische leerweg in het groene vmbo laat een duidelijk grotere discrepantie en een lager cijfer voor het centraal examen zien (zie hoofdstuk 6).

Samenstelling van de school Ook de vertegenwoordiging van schoolsoorten binnen een school doet ertoe. Als naast een bepaalde schoolsoort ook hogere schoolsoorten aanwezig zijn, stijgt het cijfer voor het centraal examen en daalt de discrepantie met het schoolexamen. Op scholen met alleen havo/vwo is bij havo-leerlingen de discrepantie kleiner en het cijfer voor het centraal examen gemiddeld wat hoger dan op brede scholengemeenschappen waar ook vmbo voorkomt. Leerlingen in de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo boeken wat lagere resultaten op scholen waar geen gemengde/theoretische leerweg is. De vmbo-leerwegen zijn gebaat bij een zo breed mogelijke school, maar havo- en vwo-leerlingen presteren daarentegen het beste op een zo smal mogelijke school. Het lijkt er dus op dat de aanwezigheid van hogere schoolsoorten een positief effect heeft op de prestaties in de lagere schoolsoorten, bijvoorbeeld door factoren als de aanwezigheid van een aantal hoger opgeleide leraren. Selectie-effecten kunnen ook meespelen. Het is denkbaar dat smalle havo/vwo-scholen de meer begaafde leerlingen trekken en dat de brede scholengemeenschappen de meer gemiddeld presterende leerlingen aantrekken.

Aanlevering gegevens schoolexamen

Tijdig leveren verplicht In het Examenbesluit is bepaald dat scholen drie werkdagen voor de start van het centraal examen in het eerste tijdvak de cijfers voor het schoolexamen moeten inleveren. Zo wordt voorkomen dat scholen de cijfers voor het schoolexamen bijstellen als de resultaten van het centraal examen bekend zijn. Op basis van gegevens van DUO is na te gaan in hoeverre na de deadline nog veranderingen plaatsvinden.

Te late aanlevering In totaal 21.000 cijfers voor het schoolexamen zijn pas vlak voor het centraal examen in het tweede tijdvak aangeleverd. Voor maar vijftienhonderd gevallen was het tweede tijdvak het begin van het examen. Hier zijn dus gegevens te laat ingeleverd. Er zijn verder achtduizend afwijkingen geconstateerd ten opzichte van eerdere aanlevering. Een beperkt deel van de scholen – 19 procent – is verantwoordelijk voor deze situatie. Er is geen verband met de discrepantie tussen schoolexamen en centraal examen op deze scholen. De inspectie stelt vast dat sommige scholen te slordig omspringen met de levering van gegevens en de wettelijke verplichtingen. Die slordigheid staat in geen verhouding tot het belang dat het examen voor de betrokken leerlingen heeft. Bij zorgvuldig examineren past een zorgvuldige administratieve afhandeling. De inspectie spreekt scholen die in gebreke blijven hierop aan.

Kwaliteitszorg doet ertoe

Maatregelen Vorig jaar beschreef de inspectie dat kwaliteitszorg op scholen van belang is voor een correcte examinering en de resultaten (Inspectie van het Onderwijs, 2009b). Leerlingen op scholen met een goede kwaliteitszorg hebben hogere cijfers voor het centraal examen en een kleinere discrepantie tussen schoolexamen en centraal examen. Analyses op meer recente gegevens bevestigen deze bevindingen.

Terugdringen discrepantie De discrepantie tussen schoolexamen en centraal examen is in het vwo het grootst. Vwo-scholen die de discrepantie weten terug te dringen, hebben hun gegevens

geanalyseerd en schrijven de problemen niet uitsluitend toe aan externe oorzaken. Ze ondernemen verschillende acties:

- professionaliseren van leraren (bewustwording van eigen rol, scholing in toetsconstructie, kwaliteitsafspraken over toetsen waaronder het terugdringen van het aantal herkansingen, minder invloed van de praktische opdracht, meer aandacht voor tekstbegrip in het school-examen en een aan het centraal examen gelijkwaardige normering). Dit type activiteiten leidt tot harmonisatie van programma's van toetsing en afsluiting;
- beter voorbereiden van leerlingen, bijvoorbeeld door leerlingen examentrainingen en hulplessen te laten volgen;
- verbeteringen in vaksecties. Secties analyseren de oorzaken van de grote discrepantie en komen met verbetervoorstellen. Het management volgt dit proces door regelmatige gesprekken, stuurt op basis van concrete doelen voor opbrengsten, controleert de kwaliteit van verbeterplannen en legt lesbezoeken af. Ook wordt de aansluiting tussen onder- en bovenbouw verbeterd en worden keuzebegeleiding en determinatie ingevoerd.

Examens voortgezet onderwijs: perspectief

Vorbereiding op centraal examen Net als vorig jaar concludeert de inspectie dat scholen meer aandacht moeten besteden aan de voorbereiding van leerlingen op het centraal examen. Scholen moeten voor het niveau van hun schoolexamens steeds het centraal examen in gedachten hebben. De inspectie blijft scholen bij te grote verschillen (gemiddeld 0,5 punt in een periode van drie jaar) tussen schoolexamen en centraal examen aanspreken.

Gericht beleid voor groepen Scholen zullen voor het verbeteren van hun examenresultaten meer aandacht aan specifieke groepen leerlingen moeten besteden. Waarschijnlijk zijn scholen zich niet altijd voldoende bewust van prestatieverschillen tussen jongens en meisjes of tussen autochtone en allochtone leerlingen. Door gericht beleid kan hier winst worden behaald. Dat is des te meer van belang omdat er scholen zijn die ten aanzien van meisjes of allochtone leerlingen sterk afwijken van het landelijk gemiddelde.

Consequenties nieuwe regelgeving Met ingang van 2011 wordt de positie van het centraal examen versterkt. Ook in het licht daarvan zijn extra inspanningen van scholen nodig. Als het centraal examen op havo en vwo gemiddeld voldoende moet zijn en er voor Engels, Nederlands en wiskunde maximaal één vijf gehaald mag worden, werkt dit licht ten nadele van meisjes. Uitgaande van de examencijfers van 2008 en 2009 zullen dan tussen 2 en 4 procent meer meisjes zakken. In het vmbo is nog geen keuze voor een vergelijkbare maatregel gemaakt, maar ook daar zouden dan meer meisjes voor het centraal examen zakken. Scholen kunnen nu al maatregelen nemen die de kans op succes bij het centraal examen voor hun leerlingen vergroten.

13.4 Examenproducten in het middelbaar beroepsonderwijs

Instelling eindverantwoordelijk In het middelbaar beroepsonderwijs is de onderwijsinstelling verantwoordelijk voor de examenkwaliteit. Instellingen kunnen examenproducten, zoals toetsen en opdrachten, inkopen bij examenleveranciers, evenals examendiensten, zoals de afname van examens en de beoordeling daarvan. De inspectie onderzocht de kwaliteit van

examenproducten en -diensten bij leveranciers, zodat dat niet steeds afzonderlijk bij instellingen hoeft te gebeuren. De producten van De Groene Standaard voor de competentiegerichte opleidingen zijn niet in deze beoordeling betrokken.

Beoordelingskader De inspectie gebruikte de relevante standaarden van het waarderingskader kwaliteit examinering (Inspectie van het Onderwijs, 2009c). De examenproducten zijn beoordeeld op standaarden over uitstroomeisen (dekkingsgraad en cesuur) en toetstechnische eisen (informatie voor de deelnemer, afnamecondities en beoordelingsvoorschriften). De examendiensten zijn beoordeeld op standaarden over deskundigheid, afname en beoordeling en borging van de examenkwaliteit. Als een instelling een product ongewijzigd inzet, geldt het inspectieoordeel over het product ook voor de kwaliteit van examinering op de instelling. Als een instelling ingekochte producten naar eigen inzicht aanvult, beoordeelt de inspectie de kwaliteit daarvan bij de instellingen zelf.

De kwaliteit van examenproducten en examendiensten

De inspectie onderzocht 23 leveranciers. Twaalf van hen leveren alleen producten, twee alleen diensten en negen zowel producten als diensten.

Meerderheid producten voldoende Van de producten van 686 eindtermgerichte deelkwalificaties voldoet een ruime meerderheid aan de uitstroomeisen en de toetstechnische eisen. Ruim een kwart van de producten (27 procent) is echter onvoldoende beoordeeld op de uitstroomeisen, de toetstechnische eisen of allebei. Voor de 82 beoordeelde producten van competentiegerichte kwalificaties geldt ook dat een grote meerderheid voldoet, maar 16 procent is als onvoldoende beoordeeld, omdat niet aan de toetstechnische kwaliteitseisen werd voldaan en soms ook niet aan de uitstroomeisen (tabel 13.4a). De producten voor competentiegerichte kwalificaties voldoen dus vaker aan de gestelde eisen dan die voor eindtermgerichte kwalificaties.

Tabel 13.4a

Oordeel over examenproducten (in percentages)

Eindtermgerichte kwalificaties (n=686)			
	Voldoende	Onvoldoende	Totaal
Uitstroomeisen	76	24	100
Toetstechnische eisen	90	10	100
Competentiegerichte kwalificaties (n=82)			
	Voldoende	Onvoldoende	Totaal
Uitstroomeisen	94	6	100
Toetstechnische eisen	84	16	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Alle examendiensten voldoende Van de eindtermgerichte kwalificaties zijn examendiensten van 322 deelkwalificaties beoordeeld. Bij de competentiegerichte kwalificaties zijn in 36 gevallen diensten beoordeeld. Alle beoordeelde diensten voldoen aan de standaarden uit het toezichtkader.

Producten voor talen Er zijn producten voor talen van twee verschillende leveranciers beoordeeld. In totaal zijn vijftien producten (taaltoetsen) voor Nederlands en negen producten voor moderne vreemde talen onderzocht. Dit gebeurde bij leveranciers die ook producten bieden voor het beroepsgerichte deel van een kwalificatie. Een ruime meerderheid van deze producten is als voldoende beoordeeld (87 procent bij Nederlands, 89 procent bij moderne vreemde talen). Verder beoordeelde de inspectie 116 producten van leveranciers die zich specialiseren op het gebied van Nederlands of moderne vreemde talen. Bij hen is 88 procent van hun producten voor Nederlands als voldoende beoordeeld en 77 procent van de producten voor moderne vreemde talen.

Deelproducten Leveranciers leveren voor competentiegerichte kwalificaties meer deelproducten aan dan voor eindtermgerichte kwalificaties: 20 procent van de onderzochte competentiegerichte producten, tegen slechts 3 procent van de eindtermgerichte producten. Bij deelproducten ligt de verdere invulling bij instellingen zelf. Bij eindtermgerichte deelkwalificaties bieden leveranciers veel vaker zowel het product als de dienst als een totaalpakket aan.

Kwaliteitsverbetering nodig Vorig jaar constateerde de inspectie dat 22 procent van de examens 2007/2008 op de instellingen onvoldoende kwaliteit had (Inspectie van het Onderwijs, 2009a). Alle ingekochte producten en diensten beoordeelde de inspectie toen nog automatisch als voldoende en daarom was de verwachting dat deze constatering te optimistisch zou zijn. Dat blijkt inderdaad zo te zijn, nu niet alle ingekochte producten aan de gestelde eisen voldoen. Leveranciers moeten een kwaliteitsslag maken om ervoor te zorgen dat niet alleen de examen-diensten voldoende kwaliteit hebben, maar ook de examenproducten. Het onderzoek van de inspectie maakt duidelijk waar verbeterpunten zitten.

Consequenties voor examenkwaliteit Als instellingen ingekochte producten die als onvoldoende zijn beoordeeld zonder wijzigingen inzetten, heeft dat consequenties voor de beoordeling van de examenkwaliteit. De nieuwe ronde van onderzoeken bij instellingen zal duidelijk maken of de kwaliteit van de examinering is verbeterd in vergelijking met een jaar daarvoor. Een verschil in negatieve zin kan het gevolg zijn van de kwaliteit van ingekochte producten.

13.5 Erkenning van verworven competenties

Vrijstellingen Het doel van het erkennen van verworven competenties (evc) is om aan de hand van een landelijke kwalificatiestandaard vast te stellen welke kennis en vaardigheden mensen anders dan via formele scholing hebben verworven. Erkenning leidt tot een ervaringscertificaat. Vervolgens kunnen examencommissies van onderwijsinstellingen kandidaten aan de hand van zulke ervaringscertificaten vrijstellingen van onderwijs geven. Kandidaten kunnen ook certificaten en soms zelfs diploma's krijgen. Ervaringscertificaten spelen ook buiten het onderwijs een rol, bijvoorbeeld bij sollicitaties.

Kwaliteitscode evc In 2006 kwamen de overheid, onderwijsorganisaties, sociale partners en UWV in een convenant een kwaliteitscode overeen, die normstellend is voor een goede uitvoeringspraktijk van evc-procedures. Evc-procedures mogen niet verweven zijn met onderwijs of examinering. Ze mogen geen opleidingselementen bevatten (die horen immers niet thuis in

een assessment) en alleen tot een ervaringscertificaat leiden (en dus niet direct tot vrijstellingen). Er zijn ook criteria vastgelegd voor de kwaliteit van procedures en instrumenten, de deskundigheid van beoordelaars, de rechten van betrokkenen en de kwaliteitsborging. Evc-aanbieders die hun aanbod willen laten registreren, committeren zich aan de normen van het convenant. Eind 2008 waren ruim honderd geregistreerde aanbieders actief in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Daarvan waren dertig aanbieders actief in het hoger onderwijs, van wie slechts één in het wetenschappelijk onderwijs.

Evc-aanbieders in het middelbaar beroepsonderwijs

Kwaliteit in mbo onvoldoende De inspectie onderzocht in 2008 de kwaliteit van 458 evc-procedures op basis van de vereisten in kwalificatiedossiers uit het mbo (Crebo-standaarden). Dit was een nulmeting waarin 49 evc-aanbieders voor het eerst onderzocht werden. In alle gevallen ging het om voor het mbo diplomerende instellingen die evc buiten de school uitvoeren als onderdeel van hun contractactiviteiten. De inspectie toetste de kwaliteit van de procedures aan de hand van de evc-code. Bijna driekwart van de onderzochte evc-procedures had onvoldoende kwaliteit, 13 procent was niet te beoordelen en de overige 13 procent werd als voldoende beoordeeld. Bij de meeste aanbieders waren alle evc-procedures van onvoldoende kwaliteit.

Geen helderheid Belangrijk in de evc-code is de kwaliteit van het feitelijke onderzoek naar competenties van een kandidaat. Procedures en instrumenten moeten leiden tot herleidbare, betrouwbare oordelen die inzichtelijk zijn weergegeven in een ervaringscertificaat. Het moet duidelijk zijn hoe assessments zijn uitgevoerd en op basis van welke argumenten conclusies zijn getrokken. Bij alle onvoldoendes was de kwaliteit van het onderzoek in het geding. Deze kwaliteit schoot tekort door gebreken in het beoordelingsinstrument, de ondoorzichtige toepassing ervan en de onduidelijke onderbouwing van de erkenningen in het ervaringscertificaat.

Ondeskundige beoordelaars Daarnaast kwamen andere gebreken aan het licht. Zo bleek een behoorlijk aantal evc-procedures niet 'het erkennen van verworven competenties' tot doel te hebben, maar het verlenen van vrijstellingen binnen een opleidingstraject of het verstrekken van certificaten aan kandidaten. Ook maakten evc-aanbieders afspraken met werkgevers over groepen kandidaten in plaats van individuele afspraken met de kandidaten. Verder was in een kwart van de gevallen de deskundigheid van de beoordelaars ontoereikend.

Evc-aanbieders in het hoger onderwijs

De inspectie onderzocht in 2009 de kwaliteit van evc-procedures in het hoger onderwijs. De inspectie sprak met vertegenwoordigers van zeven evc-aanbieders en met dertien examencommissies (van zeven onderwijsinstellingen) die ervaring hebben met evc. Daarnaast zijn 36 ervaringscertificaten geanalyseerd. De landelijke kwaliteitsnormen vormden steeds de basis voor de beoordeling.

Aanbod en vraag uit evenwicht Van het aanbod voor evc wordt weinig gebruikgemaakt. In 2008 doorliepen in het hoger onderwijs twee- à drieduizend kandidaten een evc-procedure. Daardoor doen assessoren en begeleiders weinig ervaring op en dat belemmert de verbetering van kwaliteit. De vijftien evc-aanbieders in het hoger onderwijs die in 2008 een stimulerings-subsidie kregen, boden samen voor 372 standaarden evc aan. Bijna de helft werd in 2008 echter

niet benut bij gebrek aan kandidaten. Nog eens een derde van de standaarden had hooguit drie kandidaten en slechts bij 17 procent van de standaarden waren er tien kandidaten of meer. Er is geen reden om aan te nemen dat de vraag de komende jaren flink groeit.

Onvoldoende kwaliteit ervaringscertificaten Geen enkel onderzocht ervaringscertificaat voldoet aan alle landelijke criteria. Gemiddeld voldoet een certificaat aan slechts de helft van de eisen. In driekwart van de gevallen was niet duidelijk op grond van welke bewijsstukken de erkenning plaatsvindt. Zelden werd het portfolio van de kandidaat gespecificeerd. In een kwart van de gevallen bleek overigens geen sprake van een evc-procedure, maar van een vrijstellings-procedure die toch als evc werd aangemerkt. Bij het beoordelingsinstrumentarium valt op dat zelfbeoordeling door kandidaten vaak een grote rol speelt en dat assessoren zelden of nooit gebruikmaken van instrumenten als praktijktoetsen, rollenspelletjes of werkplekbezoek.

Niet onafhankelijk van opleiding Bij gebrek aan concrete landelijke beroepsprofielen gebruiken veel evc-aanbieders het eigen curriculum van een opleiding als beoordelingsmaatstaf. Verder is het geen uitzondering dat de examencommissie formeel betrokken is bij evc. Dit is echter in strijd met het uitgangspunt dat evc geen onderwijsactiviteit is en voor de poort van het onderwijs plaats moet vinden.

Externe beoordelaars niet kritisch De convenantpartners hebben organisaties aangewezen die de kwaliteit van evc-voorzieningen beoordelen. Deze beoordelingen zijn onvoldoende kritisch over de kwaliteit van de certificaten, het beperkte evc-beoordelingsinstrumentarium dat evc-aanbieders hanteren en over het gebruik van opleidingsspecifieke in plaats van landelijke standaarden.

Waarde getuigschrift De kwaliteit van de certificaten is nog gebrekkig. Gelukkig leidt dit nu in het hoger onderwijs niet tot situaties waarbij de waarde van het getuigschrift in het geding is. Omdat veel examencommissies niet genoeg van evc afweten, geven ze niet snel vrijstellingen. Daardoor leiden gebrekkige ervaringscertificaten niet tot onterechte vrijstellingen. Voor kandidaten is deze situatie verre van optimaal.

Kwaliteit schiet in beide sectoren tekort

Normen niet gehaald De kwaliteitsnorm van het convenant wordt bijna nergens gehaald. Evc-procedures en ervaringscertificaten moeten verbeteren en sommige instellingen doen daar al het nodige voor. Het convenant en de kwaliteitscode hebben een positieve bijdrage geleverd door duidelijke kwaliteitseisen te formuleren. Nu moeten de convenantpartners zich inspannen voor de verbetering van evc, zodat de functies van evc (validatie van het cv voor sollicitaties, hulpmiddel bij loopbaan- en scholingsbeslissingen en basis voor vrijstellingen) een geloofwaardige inhoud krijgen. Goede evc-procedures zijn immers belangrijk voor evc-kandidaten, examencommissies, werkgevers en de Nederlandse kenniseconomie.

13.6 Nabeschuwing

Waarborg Evenals vorig jaar benadrukt de inspectie dat toetsing en examinering een professionele distantie en zakelijke afstand vereisen. Het gaat erom dat leerlingen tonen wat ze kunnen. Scholen moeten waarborgen dat bij toetsing en examinering alleen de prestaties van leerlingen tellen.

Afnamecondities Het primair onderwijs kent tot nu toe geen wettelijk verplichte toetsing in groep 8, al wordt van scholen verwacht dat ze zich aan de hand van betrouwbare en valide toetsen kunnen verantwoorden voor hun prestaties. Het percentage scholen dat dat niet kan, is zo langzamerhand te verwaarlozen. Wel constateert de inspectie dat scholen nog te vaak leerlingen uitsluiten van toetsen en soms onvoldoende weten over het belang van een zorgvuldige afname.

Centraal examen meer aandacht geven De inspectie pleit evenals vorig jaar voor meer en betere voorbereiding van leerlingen op het centraal examen in het voortgezet onderwijs. Daarnaast is het wenselijk dat scholen meer aandacht besteden aan verschillen in examencijfers tussen leerlinggroepen. Dat is vooral urgent in het havo en vwo, omdat de nieuwe regels voor zakken en slagen bij specifieke groepen leerlingen verschillend zullen uitwerken. Dat in het vmbo maatwerk voor specifieke groepen meer dan nodig is, behoeft geen betoog.

Kwaliteit examenproducten moet omhoog De toetskwaliteit van een aantal leveranciers van toetsen voor het mbo is onvoldoende. Snelle en adequate actie van betrokkenen is dan ook vereist, omdat instellingen er nu niet op kunnen vertrouwen dat de producten die ze kopen voldoende kwaliteit hebben. Als een instelling een product inzet dat onvoldoende kwaliteit bezit, heeft dat gevolgen voor de eigen examenkwaliteit. In het mbo is aandacht voor de kwaliteit van examens hard nodig.

Evc-procedures moeten verbeteren Zowel in het mbo als in het hoger onderwijs is voor een zorgvuldige beoordeling van eerder verworven competenties nog een lange weg te gaan. De eerste aandacht zal hier uit moeten gaan naar de verbetering van beoordelingen.

Literatuur

- Hustinx, P.W.J. (1996). De voorsprong van meisjes aan het begin van de schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs. *Sociologische Gids*, 43 (4), 264-279.
- Hustinx, P. (1998). *Milieu, sekse, etniciteit en schoolloopbanen. Een onderzoek onder Nederlandse jongeren in het begin van de jaren negentig*. Utrecht: Universiteit Utrecht (dissertatie).
- Hustinx, P.W.J., Kuyper, H., & Werf, M.P.C. van der (2005). *Onderwijsresultaten van VOCL'89 en VOCL'93 leerlingen verklaard*. Groningen: GION.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *Eindtoets in het basisonderwijs. Een onderzoek naar leerlingen die niet meedoen en/of niet meetellen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009a). *Competent erkend? Over het erkennen van verworven competenties in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2009b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009c). *Toezichtkader bve 2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Korpershoek, H., Kuypers, H. & Werf, M.P.C. van der (2006). *HAVO-5 en VWO-5 en de tweede fase. De bovenbouwstudie van het VOCL'99*. Groningen: GION.
- Rekers-Mombarg, L.T.M., & Harms, G.J. (2008). *Metten met twee maten? De discrepantie tussen de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen VO van allochtone leerlingen*. Groningen: GION.
- Rekers-Mombarg, L.T.M., Harms, G.J., & Werf, M.P.C. van der (2009). Discrepancies tussen schoolexamen- en centraalexamencijfers bij allochtone leerlingen. Omvang en verklaringen. *Pedagogische Studiën*, 86 (6), 425-442.
- Roeleveld, J., & Béguin, A. (2009). *Normering referentieniveaus in het basisonderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- SLO (2009). *Referentiekader taal en rekenen*. Enschede: SLO.
- Swanborn, M., & Wolf, I. de (2008). *Betrouwbaarheid en validiteit van opbrengstmaten in het primair onderwijs*. Paper voor de Onderwijs Research Dagen in Eindhoven, 2008, 18-20 juni.

Bijlage

Tabel 1

Gemiddeld verschil cijfers centraal examen en schoolexamen bij alle vakken en gemiddeld cijfer voor het centraal examen

Basisberoepsgerichte leerweg vmbo				
Verskil cijfers schoolexamen minus centraal examen			Centraal examen	
Jaar	Jongens	Meisjes	Jongens	Meisjes
2009	-.04	.22	6,5	6,3
2008	-.03	.22	6,5	6,4
2007	-.18	.11	6,7	6,5
2006	-.15	.07	6,6	6,5
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo				
Verskil cijfers schoolexamen minus centraal examen			Centraal examen	
	Jongens	Meisjes	Jongens	Meisjes
2009	.24	.48	6,3	6,1
2008	.11	.44	6,4	6,2
2007	.10	.37	6,4	6,2
2006	-.10	.14	6,6	6,5
Gemengde/theoretische leerweg vmbo				
Verskil cijfers schoolexamen minus centraal examen			Centraal examen	
	Jongens	Meisjes	Jongens	Meisjes
2009	.12	.36	6,4	6,2
2008	.14	.40	6,4	6,2
2007	.11	.38	6,4	6,2
2006	.08	.31	6,4	6,3
Havo				
Verskil cijfers schoolexamen minus centraal examen			Centraal examen	
	Jongens	Meisjes	Jongens	Meisjes
2009	-.02	.30	6,3	6,1
2008	-.08	.24	6,4	6,2
2007	.01	.28	6,3	6,2
2006	.14	.41	6,2	6,1

Vwo				
Verskil cijfers schoolexamen minus centraal examen			Centraal examen	
	Jongens	Meisjes	Jongens	Meisjes
2009	.27	.51	6,4	6,3
2008	.28	.55	6,4	6,3
2007	.35	.52	6,3	6,3
2006	.32	.46	6,4	6,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Tabel 2
Invloed van leerlingkenmerken op de discrepantie tussen het schoolexamen en het centraal examen en op het cijfer voor het centraal examen, alleen AVO-vakken (examens 2008)

	Gemengde/theoretische leerweg vmbo		Havo		Vwo	
	Discrepantie	Centraal examen	Discrepantie	Centraal examen	Discrepantie	Centraal examen
Referentiegroep	.10	6,41	-.11	6,46	.27	6,43
Vrouw	.25	-.14	.33	-.20	.26	-.10
Woonachtig in apcg	.04	-.07	.04	-.05	.02	-.05
Lwoo	.37	-.32	-	-	-	-
Niet westers allochtoon	.18	-.30	.22	-.35	.24	-.42

Toelichting: De referentiegroep is de autochtone jongen zonder indicatie voor leerwegondersteuning (lwoo) die niet in een armoedeprobleemcumulatiegebied (apcg) woont. De gegevens betreffen de hele populatie en zijn betrekkelijk stabiel over de jaren.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Hoofdstuk 14

Voortijdig schoolverlaten

14.1	Definitie en omvang voortijdig schoolverlaten	261
14.2	Verschillen tussen scholen	264
14.3	Oorzaken van verschillen tussen scholen	266
14.4	Effectieve interventies	268
14.5	Nabeschouwing	268

Samenvatting

Daling zet door Het aantal voortijdig schoolverlaters, jongeren die het onderwijs verlaten voordat ze een startkwalificatie haalden, daalde de afgelopen jaren van rond de zeventigduizend naar ruim veertigduizend per jaar. De meeste voortijdig schoolverlaters vertrekken uit het mbo, een kleiner aantal vertrekt uit het voortgezet onderwijs. Een deel van de voortijdig schoolverlaters heeft met diverse problemen te kampen, thuis en op school. Een andere groep valt uit vanwege slechte prestaties, stagnatie in de schoolloopbaan of een verkeerde studiekeuze. Een derde groep verkiest werk boven school.

Slechte start Voortijdig schoolverlaters doen het op veel terreinen slechter dan jongeren die wel een startkwalificatie halen. Ze worden vaker verdacht van een misdrijf, zijn vaker werkloos en hebben een lager salaris. De maatschappelijke problematiek die het voortijdig schoolverlaten met zich meebrengt, is evident.

Grote verschillen De ene school of opleiding heeft veel meer voortijdig schoolverlaters dan de andere. Dat hangt samen met verschillen in leerlingbevolking, maar ook met de kwaliteit van het onderwijs. Op scholen met een bovengemiddeld percentage voortijdig schoolverlaters is vaker sprake van ongeoorloofd verzuim, uitval van lessen en verlies van onderwijstijd. De sociale veiligheid is onvoldoende gewaarborgd en leraren slagen er minder goed in om maatwerk te leveren. Scholen waar relatief weinig voortijdig schoolverlaters zijn, zorgen beter voor de kwaliteit van hun onderwijs.

Effectief beleid Preventieve maatregelen zijn het meest succesvol bij het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten. De verlenging van de kwalificatieplicht is effectief, omdat het percentage voortijdig schoolverlaters van zeventien jaar is gedaald. Aanpassing van de schoolorganisatie en een goed klassenmanagement zijn eveneens effectief, evenals het aanleren van sociale competenties en interventies door mentoren. Tegengaan van verzuim is van belang om te voorkomen dat jongeren de band met hun school verliezen. Interventies zijn in het algemeen vooral effectief als ze zich richten op verbetering van prestaties en gedrag en ook de omgeving van jongeren raken.

14.1 Definitie en omvang voortijdig schoolverlaten

42.600 voortijdig schoolverlaters Jaarlijks verlaten ruim veertigduizend jongeren het voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zonder een startkwalificatie: zij gelden als voortijdig schoolverlaters. De meeste vertrekken uit het mbo. De problematiek is niet overal in het land even groot (figuur 14.1a).

Het aantal voortijdig schoolverlaters daalde fors van zeventigduizend naar 42.600 (OCW, 2010). De daling is het sterkst onder zestien- en zeventienjarigen.

Figuur 14.1a

Percentage voortijdig schoolverlaters per gemeente

- minder dan 2 procent
- 2 - 3 procent
- 3 - 4 procent
- meer dan 4 procent

Bron: OCW, 2009



Slechte start zonder startkwalificatie Ondanks de daling vallen nog steeds te veel kwetsbare jongeren uit. Een jongere zonder startkwalificatie staat al bij het begin van de arbeidsloopbaan op achterstand (OCW, 2008). Voortijdig schoolverlaters tussen 15 en 22 jaar zijn bijna tweemaal zo vaak werkloos als leeftijdgenoten met een startkwalificatie (34 versus 19 procent). Ze hebben ruim twee keer zo vaak een uitkering (10 versus 4 procent) en als ze werken, verdienen ze gemiddeld 14 procent minder. Bijna de helft van de voortijdig schoolverlaters heeft later dan ook spijt van de keuze om zonder startkwalificatie het onderwijs te verlaten (ROA, 2009).

Leerlinggebonden factoren bij voortijdig schoolverlaten

Persoonlijke factoren Over het algemeen zijn het vooral persoonlijke factoren die bepalen of jongeren voortijdig uitvallen (Traag en Van der Velden, 2008; WRR, 2008; Herweijer, 2008).

Die factoren hebben te maken met omstandigheden thuis, de schoolloopbaan of de arbeidsoriëntatie.

Overbelaste jongeren Uitvallers komen relatief vaak uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status en uit instabiele gezinnen. Thuis krijgen ze weinig ondersteuning (Holter en Bruinsma, 2009). Persoonlijke problemen zoals impulsiviteit, gebrekkige zelfcontrole, hyperactiviteit, aandachtsstoornissen en gebrekkige sociale vaardigheden spelen eveneens een rol (Junger-Tas, 2002). Regelmatig is sprake van het gebruik van verdovende middelen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2008) noemt deze groep de ‘overbelasten’.

Slechte prestaties Een tweede groep voortijdig schoolverlaters heeft te kampen met slechte leerprestaties en met problemen op school die in de loop der jaren toenemen. Vaak komen toekomstige uitvallers met een taalachterstand de basisschool binnen. Als ze daar niet goed leren lezen, stapelen de problemen zich al vroeg in de schoolloopbaan op (Holter en Bruinsma, 2009). De slechte prestaties leiden tot zittenblijven (Junger-Tas, 2002) en jongeren lopen hierdoor al vroeg in hun schoolloopbaan een veel grotere kans later uit te vallen dan anderen. Voortijdig schoolverlaters hebben overigens niet alleen problemen op het cognitieve vlak. Ze worden ook vaker gepest en ervaren de school vaker als onveilig (Oberon, 2008). De WRR (2008) noemt deze groep de ‘niet-kunners’.

Voorkeur voor werk Een laatste groep voortijdig schoolverlaters is sterk op werk georiënteerd: het zijn jongeren die liever werken dan leren. Ze zijn vaak niet gemotiveerd voor school (Oberon, 2008) of ze hebben financiële problemen, waardoor werken aantrekkelijk wordt (ROA, 2009). Bij sommige jongeren kan een onduidelijk toekomstperspectief of een verkeerde studiekeuze meespelen. Feit is dat deze jongeren werk prefereren en om die reden met school stoppen. De WRR (2009) noemt deze groep de ‘opstappers’.

Voortijdig schoolverlaters zijn dus vaak jongeren met persoonlijke problemen of gezinsproblemen, een problematische schoolloopbaan of een sterke arbeidsoriëntatie. Daarnaast kan ook de buurt waarin jongeren wonen van invloed zijn (tabel 14.1a). Risicofactoren hangen regelmatig onderling samen (Holter en Bruinsma, 2009). Zo hebben jongeren vaak problemen thuis en op school. Voortijdig schoolverlaten wordt daardoor in veel gevallen veroorzaakt door een combinatie van risicofactoren.

Tabel 14.1a
Leerlinggebonden factoren bij voortijdig schoolverlaten
Leerling

- jongen
- zeventien jaar of ouder
- eerste generatie allochtoon
- persoonlijke problemen, gezondheidsproblemen, impulsief, gebrekkige sociale vaardigheden, gebruik van verdovende middelen, ongemotiveerd
- pesten/ruzies op school, criminele en/of strafrechtelijke achtergrond
- slecht presteren, lage cijfers, lage (eind)toets, slecht kunnen lezen, zittenblijven
- veel spijbelen
- verkeerde school- of studiekeuze, geen helder toekomstperspectief
- arbeidsgeoriënteerd, liever willen werken

Gezin

- instabiele gezinssituatie (scheiding, verhuizing, eenoudergezin)
- weinig ondersteunende relatie tussen ouder en kind en weinig steun bij schoolwerk
- lage sociaaleconomische status
- zorgverplichting

Buurt/omgeving

- wonend in een armoedecumulatiegebied in een grote stad
- wonend in buurt met veel voortijdig schoolverlaters
- vrienden die werken of ook voortijdig het onderwijs hebben verlaten

Bron: Herweijer, 2008; Holter en Bruinsma, 2009; Junger-Tas, 2002; ROA, 2009; Oberon, 2008; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2009

Schoolgebonden factoren bij voortijdig schoolverlaten

Onvoldoende ondersteuning Naast kenmerken van jongeren spelen schoolkenmerken een rol bij voortijdig schoolverlaten (Traag en Van der Velden, 2009; Holter en Bruinsma, 2008). Jongeren op scholen en instellingen waar leerlingen en leraren geen sterke relatie met elkaar hebben, vallen vaker uit. Een gebrek aan effectieve ondersteuningsstructuren hangt ook samen met de kans op uitval. Daarnaast is die kans groter op scholen en instellingen in de grote steden, zeker waar de schoolbevolking uit relatief veel jongeren van verschillende etnische achtergronden bestaat. Als een jongere op een school of instelling met veel voortijdig schoolverlaters zit, is de kans op uitval bovendien extra groot. Kortom: ook hier geldt dat hoe meer risicofactoren een rol spelen, hoe groter de kans op voortijdige uitval is (tabel 14.1b).

Tabel 14.1b
Schoolgebonden factoren bij voortijdig schoolverlaten

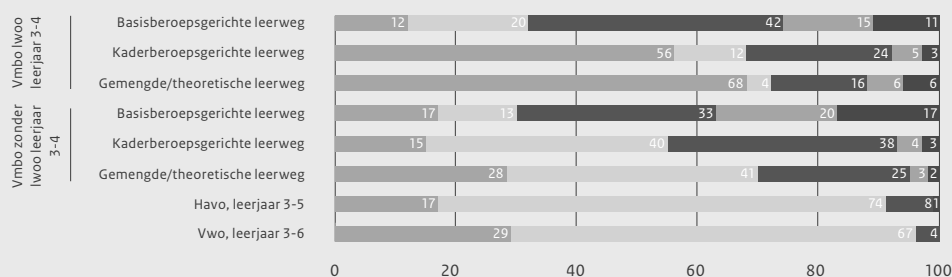
- gebrekkige relatie leerling-leraren
- geen effectieve ondersteuningsstructuur
- onveilig schoolklimaat
- geen hogere onderwijssoorten in de school
- veel voortijdig schoolverlaters
- gelegen in de grote steden
- schoolbevolking met relatief veel jongeren van verschillende etnische achtergronden

Bron: Herweijer, 2008; Traag en Van der Velden, 2009; Holter en Bruinsma, 2009; Junger-Tas, 2002; ROA, 2009; Oberon, 2008; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2008

14.2 Verschillen tussen scholen

Verschillen tussen percentages voortijdig schoolverlaters

Percentages lopen sterk uiteen Tussen scholen en opleidingen bestaan grote verschillen in percentages voortijdig schoolverlaters: sommige kennen nauwelijks voortijdige uitval, bij andere is de kans voor leerlingen om ongediplomeerd uit te vallen groter dan de kans om met een diploma op zak te vertrekken. Figuur 14.2a laat voor de schoolsoorten en leerwegen in het voortgezet onderwijs zien welke verschillen in percentages voortijdig schoolverlaters voorkomen (opleidingen met minder dan twaalf leerlingen zijn niet meegenomen). In totaal heeft 38 procent van de schoolsoorten in het voortgezet onderwijs geen voortijdig schoolverlaters. Opvallend zijn de grote verschillen tussen schoolsoorten en leerwegen, maar vooral ook tussen scholen en opleidingen binnen eenzelfde schoolsoort of leerweg.



Figuur 14.2a

Voortijdig schoolverlaters in 2007/2008 naar schoolsoort en leerweg (in percentages, n=3.864)

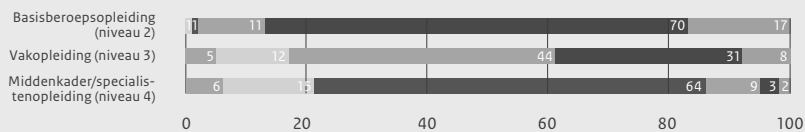
■ 0 procent
■ 0-3 procent
■ 3-7 procent
■ 7-10 procent
■ 10-20 procent

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010 (gegevens onderwijsnummer 2008)

Verband met opleidingsniveau Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe lager het percentage voortijdige uitval. De basisberoepsgerichte leerweg heeft de hoogste percentages uitval, zowel in situaties met leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) als zonder lwoo. Op het havo en vwo zijn relatief weinig voortijdig schoolverlaters.

Aanzienlijke spreiding Een tweede opvallende bevinding is de grote spreiding tussen scholen. Er zijn scholen waar een leerweg of schoolsoort geen voortijdig schoolverlaters kent en er zijn ook scholen waar 10 tot 20 procent van de leerlingen uitvalt. Deze spreiding komt bij alle schoolsoorten en leerwegen voor. De voortijdige uitval is het hoogst in het derde en vierde leerjaar van het vmbo.

Grote verschillen in mbo Ook in het mbo verschillen instellingen sterk. Op een ruime meerderheid van de instellingen is 10 tot 20 procent van de deelnemers op niveau 2 voortijdig schoolverlater, maar er zijn ook instellingen waar praktisch geen voortijdig schoolverlaten voorkomt. Op niveau 3 en 4 is op sommige instellingen geen uitval, terwijl op andere instellingen meer dan 20 procent uitvalt (figuur 14.2b; opleidingen met minder dan twaalf deelnemers zijn niet meegenomen in de analyses).


Figuur 14.2b

Voortijdig schoolverlaters in 2007/2008 voor de combinatie niveau en leerweg per mbo-instelling, naar niveau (in percentages, N=456)

0 procent
0-3 procent
3-7 procent
7-10 procent
10-20 procent
20-50 procent

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010 (gegevens onderwijsnummer 2008)

Voortijdig schoolverlaten als stabiel schoolkenmerk

Ieder jaar weer schoolverlaters In het mbo is het percentage voortijdig schoolverlaters een relatief stabiel kenmerk van een instelling. De samenhang tussen het percentage voortijdig schoolverlaters in 2006/2007 en 2007/2008 is zeer sterk. Dit betekent dat instellingen die het ene jaar veel voortijdig schoolverlaters hebben, die in een volgend jaar ook hebben. In het voortgezet onderwijs hangen de percentages voortijdig schoolverlaters van verschillende schooljaren minder sterk samen dan in het mbo.

Over de hele linie uitval Binnen scholen hangen uitvalpercentages ook samen. Als een school voor voortgezet onderwijs in een leerweg veel uitval heeft, is er in een andere leerweg vaak ook meer uitval dan gemiddeld. Als een mbo-instelling op één niveau relatief veel uitvalt kent, is de uitval op andere niveaus meestal ook hoog.

School- en leerlingverschillen

De rol van de school Scholen met veel voortijdig schoolverlaters hebben vaak ook een leerlingbevolking die sowieso meer kans heeft om uit te vallen, bijvoorbeeld vanwege persoonlijke problemen. Het is dan ook van belang om schoolfactoren te onderscheiden van leerlingfactoren. Schoolverschillen zijn vooral relevant als ze ook blijven bestaan na correctie voor leerling- en opleidingskenmerken (Herweijer, 2008; Blaauw, 2010).

Kans op individuele uitval Het percentage voortijdig schoolverlaters verschilt niet alleen tussen scholen, maar hangt ook samen met de kans van een individuele jongere om voortijdig schoolverlater te worden (Blaauw, 2010). Voor een leerling op een school voor voortgezet onderwijs met zeer hoge uitval is de kans voortijdig uit te vallen maar liefst dertig maal hoger dan de kans voor dezelfde leerling op een school zonder uitval. De kans dat jongeren uitvallen is dus grotendeels afhankelijk van de school of opleiding.

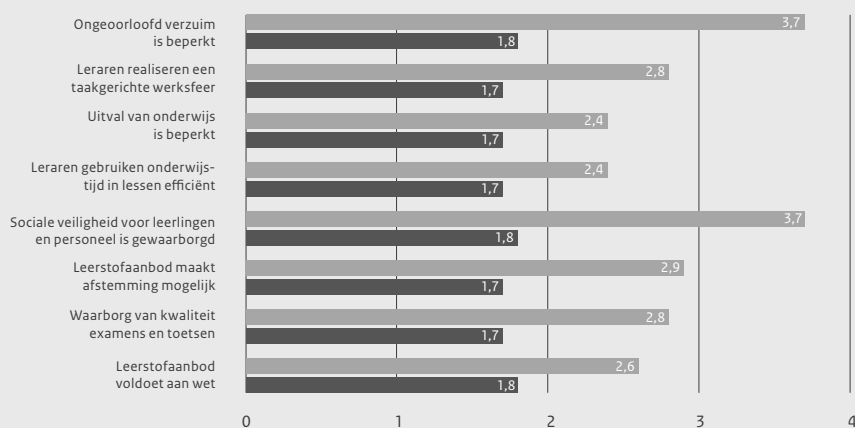
14.3 Oorzaken van verschillen tussen scholen

Algemene kenmerken Scholen met veel voortijdige schoolverlaters liggen vaker in een grote stad, hebben vaker een gemengde leerlingbevolking en verzorgen vaker opleidingen in de lagere schoolsoorten (Herweijer, 2008; OCW, 2009). Daarbij gaat het steeds om algemene kenmerken van scholen en opleidingen. De inspectie ging daarom op basis van toezichtgegevens na welke indicatoren van de kwaliteit van het onderwijs samenhangen met voortijdig schoolverlaten. Hiervoor zijn in het voortgezet onderwijs gegevens uit een representatieve steekproef van scholen gebruikt.

Scholen voor voortgezet onderwijs

Kwaliteit van scholen Leerlingen op scholen voor voortgezet onderwijs die een onvoldoende scoren op indicatoren van de inspectie, lopen meer kans om voortijdig schoolverlater te worden dan leerlingen op andere scholen. Figuur 14.3a toont de relatie tussen het percentage voortijdig schoolverlaters op een school en de oordelen op indicatoren van de inspectie. Scholen die aan kwaliteitskenmerken voldoen, hebben steeds lagere percentages voortijdig schoolverlaters dan scholen die daar niet aan voldoen. Soms zijn de verschillen aanzienlijk: dan hebben scholen die een onvoldoende scoren op een indicator anderhalf tot twee keer zoveel voortijdig schoolverlaters als scholen met een voldoende beoordeling.

Verzuim en lesuitval In het voortgezet onderwijs hangen drie typen schoolgebonden factoren samen met de kans dat leerlingen uitvallen. Ten eerste zijn dit indicatoren over verzuim, uitval en de tijdsbesteding in lessen. Scholen die hier tekortschieten, hebben hogere percentages voortijdig schoolverlaters. Dit komt overeen met onderzoek naar motieven van voortijdig schoolverlaters: zij zeggen vaak dat een periode van ongeoorloofd verzuim aan hun vertrek voorafging, waar de school meestal niets aan deed (Oberon, 2009).



Figuur 14.3a

Voortijdig schoolverlaters bij onvoldoende versus voldoende beoordeling op kwaliteitsindicatoren voortgezet onderwijs, beoordeeld in 2008/2009 (in percentages, n=181)

■ Onvoldoende
■ Voldoende

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

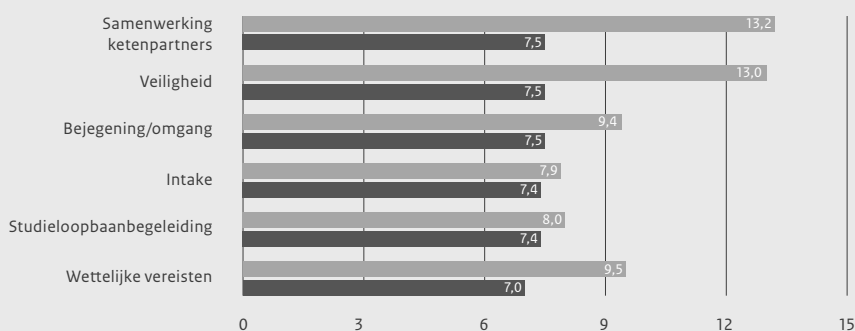
Sociale veiligheid Een tweede groep van schoolgebonden factoren heeft te maken met factoren die samenhangen met de leerling als individu, namelijk sociale veiligheid en afstemming van de leerstof op individuele onderwijsbehoeften. Het gaat hier om indicatoren die maatwerk en de band tussen leraar en leerling aangeven. Scholen die dit goed op orde hebben, kennen minder uitval.

Algemene kwaliteit Een laatste groep schoolgebonden factoren heeft te maken met algemene kwaliteitsprincipes van scholen, zoals de borging van de kwaliteit van examens en toetsen en de kwaliteit van het leerstofaanbod vanuit het perspectief van wettelijke vereisten. Scholen die als voldoende worden beoordeeld, hebben minder voortijdig schoolverlaters dan scholen die niet aan deze indicatoren voldoen.

Opleidingen in het mbo

Risicovolle opleidingen Ook voor opleidingen in het mbo onderzocht de inspectie de relatie tussen beoordelingen op kwaliteitsindicatoren en het percentage voortijdig schoolverlaters. Hiervoor zijn gegevens gebruikt van mbo-opleidingen waar in 2008/2009 een inspectieonderzoek plaatsvond, ofwel de meer risicovolle opleidingen (een representatieve steekproef is in het mbo niet beschikbaar). Figuur 14.3b laat zien op welke indicatoren een verschil bestaat tussen opleidingen met veel en weinig voortijdig schoolverlaters.

Veiligheid en begeleiding Opleidingen waar de inspectie de samenwerking tussen ketenpartners en de sociale veiligheid als onvoldoende beoordeelt, hebben bijna twee keer zoveel voortijdig schoolverlaters als opleidingen die op deze indicatoren voldoende zijn beoordeeld. Ook kennen opleidingen waar de bejegening van en de omgang met jongeren onvoldoende is meer voortijdig schoolverlaters. Daarnaast zijn een goede intake en begeleiding van de studieloopbaan van belang bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.



Figuur 14.3b

Voortijdig schoolverlaters bij onvoldoende versus voldoende op kwaliteitsindicatoren mbo, beoordeeld in 2008/2009 (in percentages, n=700)

■ Onvoldoende
■ Voldoende

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Wettelijke vereisten Net als in het voortgezet onderwijs maakt het uit of opleidingen aan wettelijke vereisten voldoen. Het gaat hier om een breed scala aan wettelijke vereisten (vereisten inzake toegankelijkheid, inrichting van het onderwijs, taken, rechtsbescherming, examens, meldingen bij afwezigheid en uitschrijving, en personeel).

Op basis van de beschikbare gegevens is niet na te gaan of verzuim, lesuitval en inefficiënt gebruik van onderwijstijd in het mbo ook samenhangen met percentages voortijdig schoolverlaters.

Samenhang met schorsing en verwijdering

Cumulatie van problemen op schoolniveau Als problemen op leerlingniveau cumuleren en resulteren in voortijdige uitval, is dat misschien op schoolniveau ook het geval. Daarom is in het voortgezet onderwijs gekeken naar de samenhang tussen het percentage voortijdig schoolverlaters, het aantal incidenten en de aantallen schorsingen en verwijderingen (Rip, 2009). De regelmaat van incidenten hangt niet samen met voortijdig schoolverlaten. Een relatie tussen voortijdig schoolverlaten en schorsingen en verwijderingen is er daarentegen wel: scholen die veel leerlingen schorsen en verwijderen, hebben ook een bovengemiddeld percentage voortijdig schoolverlaters.

14.4 Effectieve interventies

Algemene kenmerken Er komt steeds meer zicht op algemene en specifieke kenmerken van interventies die het percentage voortijdig schoolverlaters terug kunnen dringen (Holter en Bruinsma, 2009). Algemene kenmerken van effectieve interventies zijn:

- ze hebben een preventief karakter. Het voorkomen van voortijdig schoolverlaten is veel effectiever dan voortijdig schoolverlaters terug proberen te krijgen naar het onderwijs;
- ze richten zich op cognitieve vaardigheden én gedrag, omdat prestaties en gedragsproblemen sterk samenhangen;
- ze zijn gericht op één of meer omgevingsaspecten, bijvoorbeeld het gezin of de ouders. Dat is vooral belangrijk voor effecten op de langere termijn.

Specifieke kenmerken Specifieke vormen van effectieve interventies zijn:

- programma's die de schoolorganisatie en het klassenmanagement veranderen;
- cognitieve gedragstherapie gericht op het aanleren van zelfcontrole en sociale competenties bij jongeren;
- (goed gestructureerde) mentorinterventies;
- interventies waarbij positieve beloningen worden uitgedeeld.

14.5 Nabeschuiving

Onderzoek nodig Voortijdig schoolverlaten moet een punt van aandacht blijven, want er zijn nog altijd veel voortijdig schoolverlaters. Zij hebben beduidend minder toekomstperspectieven dan jongeren met een startkwalificatie. Positief is dat het aantal voortijdig schoolverlaters de afgelopen jaren sterk daalde. Verder onderzoek naar deze daling is echter nodig, omdat er niet alleen grote verschillen zijn tussen scholen, maar ook tussen gemeenten en regio's. Meer inzicht in de succesfactoren bij sterke dalingen kan voor minder succesvolle scholen, gemeenten en regio's belangrijk zijn. Ook moet duidelijker worden in hoeverre de daling van het aantal

voortijdig schoolverlaters gestimuleerd of juist belemmerd wordt door demografische ontwikkelingen, veranderingen in de leerlingbevolking en de recente stijging van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs.

Plaats in het toezicht De inspectie zal de komende jaren de gegevens over voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en het mbo scherp in de gaten houden en betrekken bij de jaarlijkse risicoanalyses. Dat leidt mogelijk tot nader onderzoek op scholen en opleidingen die een hoog percentage voortijdig schoolverlaters hebben.

Literatuur

- Blaauw, J. (2010). *Voortijdig schoolverlaters: de context bekeken. Een multilevel onderzoek naar de invloed van individuele-, school en buurtkenmerken op de individuele kans om schoolverlater te worden*. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Nijmegen: Radboud University; Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Holter, N., & Bruinsma, W. (2009). *Wat werkt bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Junger-Tas, J. (2002). *Preventie van antisociaal gedrag in het onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *De VSV atlas. Voortijdig schoolverlaten op de kaart. Totaaloverzicht in Nederland, schooljaar 2005-2006 en 2006-2007*. 1ste editie. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *De VSV atlas. Voortijdig schoolverlaten op de kaart. Totaaloverzicht Nederland, schooljaar 2007-2008*. 2de editie. Den Haag: OCW.
- Ministerie van het Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Nieuwe voortijdig schoolverlaters. Convenantjaar 2008-2009. Voorlopige cijfers. Bijlage VSV-brief 2010*. Den Haag: OCW.
- Oberon (2008). *De belevingswereld van voortijdig schoolverlaters. Een onderzoeksrapportage*. Opdrachtgever: Ministerie van OCW. Utrecht: Oberon.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2009). *Zonder diploma. Aanleiding, kansen en toekomstintenties*. Maastricht: ROA.
- Rip, M. (2009). *Antisociaal gedrag op middelbare scholen. Onderzoek naar voorspellers ten behoeve van een risicomodel sociale opbrengsten*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Traag, T., & Velden, R.K.W. van der (2008). *Early School-Leaving in the Netherlands: The Role of Student-, Family- and School Factors for Early School-Leaving in Lower Secondary Education*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hoofdstuk 15

Burgerschap en integratie

15.1	Kwalificatie en socialisatie	273
15.2	Burgerschap	273
15.3	Sociale veiligheid	276
15.4	Integratie en segregatie	278
15.5	Nabeschouwing	286

Samenvatting

Burgerschap stagneert De inspectie constateert voor het derde opeenvolgende jaar dat weinig ontwikkeling zichtbaar is in het burgerschapsonderwijs. Burgerschap blijft vaak steken in een bundeling van meer of minder toevallige activiteiten en projecten, die scholen als invulling van de burgerschapsopdracht zien. Van belang zijn echter over leerjaren en leergebieden samenhangende inhouden en activiteiten, met behulp waarvan scholen duidelijk omschreven doelen bereiken. De doelen moeten gekozen zijn vanuit een visie op de competenties die scholen hun leerlingen als burgers willen meegeven.

Veiligheid vereist blijvende aandacht Verreweg de meeste leerlingen en leraren voelen zich veilig en scholen maken meer werk van sociale veiligheid. In 2009 borgt gemiddeld 83 procent van de basisscholen de sociale veiligheid van leerlingen en personeel. In het voortgezet onderwijs heeft 98 procent van de scholen een voldoende ontwikkeld veiligheidsbeleid. Scholen moeten wel meer doen aan communicatie over hun beleid met personeel en leerlingen. Openheid, registratie en analyse van incidenten, blijvende betrokkenheid, handhaving van regels en aandacht voor specifieke risicogroepen versterken het beleid.

Onderwijskansen van allochtone achterstandsleerlingen Prestatieverschillen tussen allochtone en autochtone leerlingen hangen in belangrijke mate samen met sociaaleconomische factoren en verschillen in opleidingsniveau van ouders. Omdat etnische en sociaaleconomische scheidslijnen gedeeltelijk samenvallen, leidt dat ertoe dat onderwijsachterstanden zich, behalve bij autochtone achterstandsgroepen, vooral voordoen bij allochtone achterstandsleerlingen.

Segregatie en zwakke scholen De samenstelling van scholen over het land verschilt, waarbij etnische segregatie zich het sterkst voordoet in de grote steden. Scholen met een concentratie van allochtone leerlingen zijn relatief vaak zwak of zeer zwak. Daardoor zijn het juist de kwetsbaarste groepen die vaak niet het onderwijs krijgen dat ze zouden moeten krijgen. Verbetering van deze situatie is urgent.

15.1 Kwalificatie en socialisatie

Onderwijs draagt bij aan de persoonsvorming van leerlingen, aan maatschappelijke en culturele vorming en aan voorbereiding op deelname aan de arbeidsmarkt. Onderwijs heeft twee belangrijke functies:

- kwalificatie als voorbereiding op vervolgonderwijs en beroep;
- socialisatie als voorbereiding op deelname aan de samenleving, door overdracht van de waarden van de samenleving aan nieuwe generaties.

Beide functies verwijzen naar de essentie van de bijdrage die onderwijs aan maatschappelijke samenhang kan leveren: het bevorderen van competenties die de kwalificatie en socialisatie van jonge mensen ten goede komen, ongeacht hun sociale, etnische, religieuze of culturele herkomst.

Burgerschap, sociale veiligheid en integratie De inspectie besteedt traditiegetrouw veel aandacht aan de kwalificatiefunctie van onderwijs, maar vorig jaar is aangekondigd dat meer aandacht geschonken zal worden aan de socialisatiefunctie. Dit hoofdstuk zet die lijn voort. Aan de orde komt eerst de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs, een instrument voor de socialisatie van nieuwe generaties leerlingen. Vervolgens wordt ingegaan op houdingen en gedragingen die sociale integratie kunnen ondermijnen. Dat kan expliciet gebeuren in de vorm van discriminatie of radicalisering of minder expliciet in meer 'alledaagse' vormen van anti-sociaal gedrag dat de sociale veiligheid beïnvloedt. Daarna komt de integratie van nieuwkomers aan bod, in het bijzonder de rol die de samenstelling van de leerlingbevolking op scholen speelt bij onderwijskansen van allochtone leerlingen.

15.2 Burgerschap

Bij de voorbereiding van leerlingen op deelname aan de samenleving gaat het in het onderwijs ook om maatschappelijke vorming, bijvoorbeeld in de overdracht van waarden die aan vreedzaam samenleven ten grondslag liggen. Het besef dat onderwijs een instrument voor socialisatie is, blijkt uit de aanpassing van de onderwijswetten in 2006. Scholen kregen toen de opdracht 'actief burgerschap en sociale integratie' te bevorderen.

Stand van zaken 2009 De inspectie volgt de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs al enkele jaren. De hier gepresenteerde gegevens komen uit vragenlijstonderzoek onder 743 scholen uit landelijke steekproeven die een representatief beeld per sector geven. De informatie is eind 2009 verstrekt door schoolleiders.

Kenmerken van burgerschapsonderwijs

Belang en aandacht Schoolleiders vinden het bevorderen van sociale vaardigheden het belangrijkste aspect van burgerschap. Daarna noemen ze omgangsregels en basiswaarden, gevolgd door de school als oefenplaats voor burgerschap en leren over democratie en andere culturen. In alle sectoren keren deze aspecten terug in het aanbod, maar de mate waarin

verschilt. Scholen besteden de meeste aandacht aan sociale vaardigheden, leren van omgangsregels en basiswaarden, variërend van maandelijks tot dagelijks. Kennis van democratie en andere culturen komt weinig aan de orde (tabel 15.2a). Dat was eerder ook het geval (Inspectie van het Onderwijs, 2008, 2009a).

Tabel 15.2a

Scholen die enkele keren per jaar of minder aandacht besteden aan verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming (in percentages)

	Basis- onderwijs n=332	Speciaal basis- onderwijs n=88	Praktijk- onderwijs n=56	Vmbo n=64	Havo/ vwo n=84	Speciaal onderwijs n=60	Voortgezet speciaal onderwijs n=59
Kennis van democratie	42	58	48	27	19	60	54
Andere culturen	26	24	36	27	30	35	22
Godsdienst/ levensbeschouwing	13	22	36	24	24	43	41
School is een oefenplaats	9	8	5	17	14	5	5
Basiswaarden	3	2	4	5	16	3	3
Sociale vaardigheden	1	0	0	8	10	2	0
Beleefdheid en omgangsregels	1	1	0	2	13	2	0

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Visie, verantwoording en doelen Over alle sectoren zegt ongeveer 90 procent van de scholen een visie te hebben op bevordering van burgerschap. Afhankelijk van de sector zegt 10 tot 20 procent van de scholen geen visie te hebben. Alleen in het basisonderwijs nam het percentage scholen met een visie iets toe. Ongeveer 80 procent van de scholen heeft de visie meer uitgewerkt. De mate waarin scholen leerdoelen hebben geformuleerd loopt uiteen, maar als er al doelen zijn, zijn ze vooral algemeen geformuleerd. Dit beeld komt overeen met de situatie van een jaar geleden.

Lesmateriaal en evaluatie Variërend per sector meldt de helft tot driekwart van de scholen bestaand lesmateriaal te gebruiken. Ook hier doen zich geen grote verschillen voor ten opzichte van eerdere jaren. Een derde van de scholen houdt in de gaten wat leerlingen bereiken. Leraren schatten dat zelf in of ze leiden het af uit opdrachten. Het eerste gebeurt vooral bij thema's als aanleren van beleefdheid en fatsoen, sociale vaardigheden en basiswaarden. Opdrachten worden vooral gebruikt bij leren over andere culturen en democratie.

Activiteiten op scholen In de meeste sectoren zegt ruim 80 procent van de scholen aan de ontwikkeling van burgerschap te werken (tabel 15.2b). Sommige scholen, vooral in het voortgezet onderwijs, hebben daar speciaal mensen voor aangewezen. Een derde tot de helft van de scholen die aan ontwikkeling werkt, zegt dat burgerschap is besproken in lerarenvergaderingen of dat afspraken zijn gemaakt over de invulling. Op een beperkte groep scholen leidde het

ontwikkelwerk tot documenten waarin de visie of onderwijsinhoud is vastgelegd. Van gerichte scholing van personeel is nauwelijks sprake.

Tabel 15.2b

Scholen die in schooljaar 2008/2009 werkten aan ontwikkelactiviteiten burgerschapsonderwijs (in percentages)

	Basis- onderwijs n=332	Speciaal basis- onderwijs n=88	Praktijk- onderwijs n=56	Vmbo n=64	Havo/vwo n=84	Speciaal onderwijs n=60	Voortgezet speciaal onderwijs n=59
Afgelopen schooljaar gewerkt aan ontwikkeling burgerschapsonderwijs	81	67	84	86	82	62	80
Op scholen waar dat het geval was:							
personen aangewezen voor ontwikkeling	41	46	74	71	74	46	47
bespreking tijdens lerarenvergadering	48	46	57	47	36	38	45
afspraken gemaakt over invulling	39	31	53	58	30	32	32
document gemaakt dat visie beschrijft	30	20	17	29	28	24	13
document gemaakt dat onderwijs inhoud beschrijft	23	20	15	24	16	30	13

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Belemmeringen Per onderwijssector zegt ongeveer de helft van de schoolleiders (of een groter aandeel) dat de school nadrukkelijker afspraken moet maken over de opzet van burgerschapsonderwijs. Een kwart van de scholen ervaart belemmeringen bij de realisering van burgerschapsonderwijs, zoals gebrek aan tijd, passend lesmateriaal of de geringe diversiteit binnen de school. Ook dit veranderde de afgelopen jaren nauwelijks.

Ontwikkeling nodig Het is duidelijk dat scholen burgerschapsonderwijs verder moeten ontwikkelen, afgaande op hun eigen oordelen. De kwaliteitsoordelen van de inspectie laten dat overigens ook zien. Zo is de zorg voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het basisonderwijs op een derde van de scholen onvoldoende en in het voortgezet onderwijs op circa de helft. Wel kunnen vrijwel alle scholen ten minste enig aanbod laten zien en voldoen ze aan de ondergrens van een onderwijsaanbod voor burgerschap.

15.3 Sociale veiligheid

Klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs

Vertrouwensinspecteurs De vertrouwensinspecteurs spelen een rol bij de advisering en begeleiding van melders van klachten op het terrein van seksueel misbruik, seksuele intimidatie en fysiek en psychisch geweld. De vertrouwensinspecteurs zijn ook betrokken bij meldingen over discriminatie en radicalisering of religieus georiënteerd extremisme.

Klachten Het meldpunt vertrouwensinspecteurs verwerkte in 2008/2009 in totaal 1.253 klachten: ruim 350 klachten vielen in de categorie seksueel misbruik en seksuele intimidatie. Circa vijfhonderd klachten gingen over psychisch geweld en een kleine vierhonderd klachten gingen over fysiek geweld. Het totale aantal ligt ongeveer 10 procent lager dan het jaar daarvoor, maar op hetzelfde niveau als twee jaar geleden.

Discriminatie In 2008/2009 zijn, evenals het jaar ervoor, 29 meldingen van discriminatie afgehandeld: klachten over discriminatie naar godsdienst (dertien), ras (negen) en seksuele geaardheid (drie). De resterende klachten betroffen andere vormen van discriminatie, bijvoorbeeld naar sociaaleconomische achtergrond. De inspectie ontving geen meldingen van radicalisering of van religieus georiënteerd extremisme.

Seksuele diversiteit en weerbaarheid in voortgezet onderwijs en mbo

Incidenten rond homoseksualiteit De inspectie onderzocht op verzoek van het ministerie van OCW seksuele diversiteit en seksuele weerbaarheid door middel van gevalsstudies op 35 scholen in het voortgezet onderwijs en het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2009b). Dertien van de 35 scholen meldden incidenten rond homoseksualiteit: vooral pesten van homoseksuele leraren door leerlingen. In het voortgezet onderwijs zegt 10 procent van de leerlingen wel eens een homoseksuele medeleerling te hebben gepest, zo bleek uit vragenlijsten die leerlingen invulden.

Weerbaarheid Volgens schoolleiders uit een representatieve steekproef van scholen blijkt dat relatief veel leerlingen in het voortgezet onderwijs problemen hebben met hun seksuele weerbaarheid. Het gaat vooral om meisjes die slachtoffer dreigen te worden van loverboys en om leerlingen die seksuele intimidatie of misbruik in hun omgeving ervaren. Problemen rond seksuele weerbaarheid doen zich vaak voor in het praktijkonderwijs (op bijna 80 procent van de scholen), maar ook in het voortgezet speciaal onderwijs (60 procent), in het vmbo (50 procent) en op havo/vwo-scholen (40 procent). Bij de gevalsstudies zeggen vijf van de acht onderzochte mbo-instellingen incidenten op het gebied van seksuele weerbaarheid mee te maken.

Sociale veiligheid in het mbo

Monitoren De inspectie verzamelt niet langer zelf gegevens over incidenten en veiligheidsbeleid op scholen in steekproeven van scholen, omdat voor verschillende sectoren intussen monitoren beschikbaar zijn (Mooij, De Wit en Polman, 2008). De meest recente monitor voor het mbo komt hier kort aan de orde; over het voortgezet onderwijs rapporteerde de inspectie vorig jaar.

Veiligheid personeel mbo Volgens Neuvel (2009b) is de neerwaartse trend in de veiligheidsbeleving, waarvan eerder sprake was, gestopt. Van toenemende gevoelens van veiligheid is echter ook geen sprake. Het percentage van 6 à 7 procent van het personeel dat zich onveilig voelt, blijkt moeilijk te verbeteren. Mogelijk is specifiek veiligheidsbeleid gericht op risicogroepen daarvoor nodig. Die risicogroepen zijn vrouwelijke en jonge medewerkers, medewerkers van scholen in de G4 en homoseksuele medewerkers. Zij voelen zich vooral op het schoolterrein en in de directe omgeving van de school onveilig. Homoseksuele medewerkers voelen zich twee keer zo vaak onveilig als andere medewerkers. De objectieve veiligheid nam toe: het fysiek geweld daalde van 25 incidenten in 2007 naar 22 incidenten per 100 medewerkers, het materieel geweld (vandalisme en diefstal) daalde van dertien naar twaalf incidenten.

Veiligheid mbo-studenten Uit de vorige monitor bleek dat ongeveer 7 procent van de studenten zich onveilig voelde (Inspectie van het Onderwijs, 2008). Ook nu voelt 7 à 8 procent zich niet veilig in de school en 13 à 14 procent voelt zich niet veilig in de omgeving van de school (Neuvel, 2009a). Terugdringen van spijbelen, pestgedrag, discriminatie en bedreigingen zijn aangrijpingspunten voor het verbeteren van deze situatie. Enkele elementen van de objectieve veiligheid ontwikkelden zich gunstig: het wapenbezit nam bijvoorbeeld af van 7 procent in 2002 tot 2 procent in 2009 (Neuvel, 2009a).

Veiligheidsbeleid

Veiligheid waarborgen Scholen zijn kwetsbaar voor het geweld dat zich in de samenleving voordoet. Gelukkig kregen Nederlandse scholen, anders dan in Duitsland, Finland of de Verenigde Staten, tot nu toe nauwelijks te maken met omvangrijke incidenten waarbij wapens worden gebruikt en doden vallen. Die buitenlandse voorbeelden onderstrepen wel dat scholen altijd goed voorbereid moeten zijn op onveilige situaties. Daarom moet de veiligheid van leerlingen en personeel altijd zoveel mogelijk worden gewaarborgd. Ook aandacht voor de alledaagse veiligheid is belangrijk, onder meer door het consequent tegengaan van pesten, verbaal geweld en diefstal. Goed veiligheidsbeleid is steeds in ontwikkeling om preventief en curatief een maximaal effect te bereiken. De basis bestaat uit een goed inzicht in de veiligheidsbeleving van personeel en leerlingen, de incidenten die zich voordoen en de omvang daarvan.

Meeste scholen hebben beleid In het basisonderwijs laten scholen geen vooruitgang zien op het gebied van beleidsontwikkeling, maar heel veel scholen hebben intussen een veiligheidsbeleid: evenals in 2008 waarborgt 83 procent van de scholen de sociale veiligheid van leerlingen en personeel door middel van zo'n beleid. In het voortgezet onderwijs nam het percentage scholen dat de veiligheid van leerlingen en personeel waarborgt, toe van 94 procent in 2006 tot 98 procent in 2009.

Werking in de praktijk De inspectie beoordeelt vooral de aanwezigheid van een veiligheidsbeleid. Of een beleid in geval van calamiteiten adequaat functioneert, is niet gegarandeerd. Bovendien moet het beleid in de dagelijkse praktijk ook echt gestalte krijgen, maar dat gebeurt niet altijd. Zo zegt 20 procent van het mbo-personeel niet betrokken te zijn bij het veiligheidsbeleid en de helft is niet op de hoogte van het beleid. Ook zegt slechts de helft van het personeel gestimuleerd te worden om toezicht te houden op het gedrag van studenten. Het management

van instellingen kan dus een veel actievere rol spelen. Dat geldt ook voor gedragsregels op het terrein van veiligheid, waarvan de helft van de studenten zegt niet te weten of die er zijn (Neuvel, 2009a).

15.4 Integratie en segregatie

Na de aandacht voor de socialisatiefunctie van de school in het algemeen in de voorgaande paragrafen, richt de blik zich in deze paragraaf op de sociale integratie van migranten. Hoewel de onderwijspositie van allochtone leerlingen is verbeterd, blijven verschillen in schoolsucces bestaan (Herweijer, 2009) en bestempelt de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs segregatie als een hardnekkig probleem (OCW, 2008). Deze paragraaf besteedt aandacht aan de verdeling van leerlingen over scholen en aan opbrengsten en onderwijskwaliteit. Ook komt de Lokale Educatieve Agenda kort ter sprake.

Verdeling van leerlingen in het voortgezet onderwijs

Gegevens 2008 Om een beeld van de etnische segregatie in het voortgezet onderwijs te geven, heeft de inspectie gegevens gebruikt uit eigen bestanden en bestanden van DUO en CBS. De gegevens betreffen de situatie in 2008. In de analyses van de inspectie wordt met de term 'allochtone leerlingen' verwezen naar Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse leerlingen, die gezamenlijk 70 procent van de niet-westerse allochtonen uitmaken. Ook de groep overige niet-westerse allochtonen is meegenomen, maar daarover wordt niet apart gerapporteerd.

Samenstelling leerlingbevolking Gemiddeld heeft een school voor voortgezet onderwijs 16 procent allochtone leerlingen. In de G30 is dat 28 procent, in de G4 49 procent. De samenstelling van scholen over het land verschilt sterk: 8 procent van de vestigingen van scholen in Nederland is voor de helft of meer zwart, maar in de G4 is dat voor 45 procent het geval (tabel 15.4a). De G30 neemt een tussenpositie in. Scholen met 80 procent of meer allochtone leerlingen komen buiten de G4 weinig voor, maar in de G4 gaat het om een kwart van de scholen. In de andere grote steden gaat het om bijna 10 procent van de scholen (zie ook Gijsberts en Herweijer, 2009; Herweijer, 2008b).

Tabel 15.4a

Samenstelling leerlingbevolking in het voortgezet onderwijs in 2008 (in percentages, n=4.045*)

	Nederland	G4	G30
50 procent of meer allochtone leerlingen	8	45	19
80 procent of meer allochtone leerlingen	4	25	9

* n omvat alle bovenbouwschoolsoorten en onderbouwafdelingen
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Verschillen tussen schoolsoorten Scholen met veel allochtone leerlingen zijn vaker vmbo-scholen en minder vaak havo- of vwo-scholen (tabel 15.4b). Binnen het vmbo hebben vooral de scholen die de basisberoepsgerichte en de kaderberoepsgerichte leerwegen aanbieden relatief veel allochtone leerlingen (23 respectievelijk 19 procent van de leerlingbevolking). In de andere

schoolsoorten zijn deze percentages lager: gemengde/theoretische leerweg vmbo: 15 procent, havo: 13 procent en vwo: 10 procent.

Tabel 15.4b

Samenstelling leerlingbevolking in het voortgezet onderwijs in 2008, naar schoolsoort bovenbouw
(in percentages, n=2.885)

	Basisberoeps- gerichte leerweg vmbo	Kaderberoeps- gerichte leerweg vmbo	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo	Havo	Vwo
50 procent of meer allochtone leerlingen	13	10	7	5	3
80 procent of meer allochtone leerlingen	6	6	3	2	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Diversiteit leerlingbevolking Een tweede manier om naar de samenstelling van scholen te kijken, gaat uit van de etnische diversiteit binnen scholen. Op veel scholen is één etnische groep dominant, dat wil zeggen dat meer dan de helft van de leerlingen uit eenzelfde groep komt. Daarnaast zijn er scholen waar naast de dominante groep een tweede relatief grote groep leerlingen bestaat, die ook onderling eenzelfde achtergrond hebben. In de G4 is dat op circa een kwart van de scholen het geval (tabel 15.4c). Ook het gemiddeld aantal groepen binnen een afdeling van een school geeft een indruk van de diversiteit. Met gemiddeld ruim drie verschillende groepen leerlingen is die in de G4 het grootst.

Tabel 15.4c

Verdeling van de leerlingbevolking in 2008 in het voortgezet onderwijs, naar etnische diversiteit
(in percentages, n=4.045)

	Nederland	G4	G30
Overwegend autochtoon	81	31	62
Overwegend allochtoon	5	34	13
Overwegend autochtoon, met een relatief grote groep allochtonen	9	17	15
Overwegend allochtoon, met een relatief grote groep autochtonen	3	10	5
Anders samengesteld	2	7	5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Verschillen tussen schoolsoorten Vooral havo- en vwo-vestigingen hebben een overwegend homogene, autochtone populatie (negen van de tien) en in wat mindere mate is dat ook zo bij vmbo-vestigingen met de gemengde/theoretische leerweg. Scholen met in meerderheid allochtone leerlingen of een grote allochtone populatie zijn vaker te vinden in het vmbo (tabel 15.4d). Ook het aantal etnische groepen is daar het hoogst (zie ook CBS, 2008; Turkenburg en Vogels, 2009). In de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo hebben scholen gemiddeld 1,9 etnische groepen, in de kaderberoepsgerichte leerweg 1,6 (gemengde/theoretische leerweg 1,4; havo 1,3 en vwo 1,2)

Tabel 15.4d

Verdeling van de leerlingbevolking in 2008 in het voortgezet onderwijs, naar etnische diversiteit
(in percentages, n=4.045)

	Basisberoeps- gerichte leerweg vmbo	Kaderbe- roepsgerichte leerweg vmbo	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo	Havo	Vwo
Overwegend autochtoon	66	77	83	89	93
Overwegend allochtoon	8	7	4	3	2
Overwegend autochtoon, met een relatief grote groep allochtonen	17	12	8	6	2
Overwegend allochtoon, met een relatief grote groep autochtonen	5	2	2	1	0

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Segregatie

Homogeniteit van kenmerken Naarmate scholen homogener zijn wat kenmerken van leerlingen betreft (zoals hun sociaaleconomische, religieuze of etnische achtergrond), zijn scholen op die kenmerken meer gesegregeerd. In hoeverre van segregatie sprake is, is afhankelijk van het criterium dat gekozen wordt. Vaak wordt uitgegaan van een onevenredige verdeling van leerlingen op een school ten opzichte van de betreffende groep in een bepaald gebied. Verder is van belang in hoeverre die verdeling tot negatieve effecten leidt, bijvoorbeeld op prestaties (Karsten, 2009). Dan is de kwalificatiefunctie van het onderwijs in het geding. Daarnaast wordt segregatie vaak als onwenselijk ervaren vanwege de verwachting dat de eenzijdige samenstelling van scholen de sociale samenhang van de samenleving aantast. Hier is dan de socialisatiefunctie in het geding.

Woonsegregatie De voorafgaande tabellen gingen over het voortgezet onderwijs. Ook over de situatie in het basisonderwijs zijn de nodige gegevens bekend. Circa twee van de drie basisschoolleerlingen gaan naar scholen die qua samenstelling overeenkomen met de samenstelling van hun buurt. In grote gemeenten voldoet echter ruim een derde van de basisscholen niet aan dat criterium. Vooral in de G4 is relatief vaak sprake van scholen die 'te wit' of 'te zwart' zijn: variërend per stad is 44 tot 59 procent van de scholen een afspiegeling van de buurt (Wolffgram, 2009). Deze benadering van segregatie maakt duidelijk dat woonsegregatie een belangrijke factor is achter onderwijssegregatie (Karsten, Felix, Ledoux, Meijnen, Roeleveld en Van Schooten 2006; Karsten, Ledoux, Roeleveld, Felix en Elshof, 2003). Onderzoek waarin niet de afspiegeling van de buurt, maar verschillen tussen leerlingbevolkingen van scholen uitgangspunt is, laat hogere niveaus van segregatie zien. Zo rapporteren Ladd, Fiske en Ruijs (2009) dat ruim 60 procent van de allochtone achterstandsleerlingen in de G4 op scholen zit waar 70 procent of meer van de leerlingen uit een achterstandsgroep komt.

Sociaaleconomische achtergrond Omdat leerlingen in het voortgezet onderwijs vaak uit een groter gebied afkomstig zijn dan leerlingen van een basisschool, is het criterium van afspiegeling van de buurt ingewikkelder. Bovendien speelt de niveaudifferentiatie in het voortgezet onderwijs een rol: leerlingen met verschillende prestatieniveaus gaan immers niet meer met elkaar naar school, zoals in het basisonderwijs. Daarmee komt het belang van andere factoren in het vizier, te weten de verschillen die er tussen competenties van leerlingen en de achtergrond daarvan bestaan. Het lagere opleidingsniveau van migranten en de relatie tussen schoolsucces en de opleiding van ouders verklaren in belangrijke mate de achterstand van allochtone leerlingen (Herweijer, 2009). Dat veel onderwijsachterstand zich als gevolg daarvan bij migrantengroepen voordoet, is een belangrijke overweging achter beleid gericht op verbetering van de onderwijspositie van allochtone leerlingen (zie onder meer de beleidsbrieven rond dit onderwerp van de bewindslieden van OCW, 8 februari, 13 mei en 16 juni 2008, 14 augustus 2009, 18 januari 2010: OCW, 2008a, 2008b, 2008c, 2009, 2010). Overigens speelt het probleem niet alleen daar en hebben ook autochtone leerlingen uit lage sociaaleconomische milieus te maken met hardnekkige onderwijsachterstanden. Onderwijssegregatie kan dus niet los worden gezien van de rol die sociaaleconomische verschillen spelen.

Etnische en sociaaleconomische factoren Sociaaleconomische achterstand is hardnekkig en verbetering van onderwijskansen is een belangrijk middel voor de aanpak daarvan. Voor allochtone leerlingen is – naast de sociaaleconomische achterstand – sprake van een sociaal-culturele afstand. Ook voor het overbruggen van die sociaal-culturele afstand tussen autochtone en allochtone groepen wordt onderwijs als instrument gezien. Onderwijs is zo een belangrijk middel voor ‘verheffing’ (het kwalificeren van achterstandsgroepen) en ook voor ‘verbinding’ (de socialisatiefunctie van de school; WRR, 2006).

Verbinden De verwachtingen over de verbindende rol die de school kan spelen bewegen zich tussen de contact- en competitiehypothese. De contacthypothese stelt dat vooroordelen verminderen als leerlingen uit verschillende groepen samen naar school gaan. Daartegenover staat de verwachting dat het samen naar school gaan de identificatie met de eigen groep juist versterkt en kan bijdragen aan negatieve beeldvorming over anderen. Over de effecten van onderwijssegregatie op binding in de Nederlandse situatie is weinig bekend en het beschikbare onderzoek is niet eenduidig (Herweijer, 2008b; Lindo, 2008). Recente studies relativeren overigens de soms veronderstelde negatieve effecten van etnische diversiteit op spanningen in klassen en scholen (Roede, Karsten en Leeman, 2007; Radstake, 2009).

Onderwijskwaliteit en segregatie

Concentratie van achterstanden Op basis van wetenschappelijk onderzoek wordt doorgaans geconcludeerd dat de samenstelling van de leerlingenpopulatie prestaties van leerlingen beïnvloedt (Karsten, 2009), hoewel de kennis over het effect van etniciteit als aparte factor niet eenduidig is. Juist leerlingen uit achterstandsgroepen, die bij gebrek aan andere hulpbronnen primair afhankelijk zijn van de kwaliteit van de school, zijn echter gevoelig voor effecten van concentratie (Dronkers, 2007; Karsten, 2009).

Effecten op taalprestaties basisonderwijs Het meeste Nederlandse onderzoek op dit gebied betreft het basisonderwijs. Analyses wijzen op negatieve effecten van zwarte scholen, vooral op taalprestaties, hoewel er aanwijzingen zijn dat die effecten afnemen (Gijsberts, 2006; Gijsberts en Herweijer, 2009; Herweijer, 2008b). Volgens Driessen (2007) gaat het, voor zover verbanden blijken, om kleine effecten (zie ook Hemker en Van Weerden, 2009). Leerlingkenmerken zijn van grotere invloed dan het schooleffect. Onderzoek in het voortgezet onderwijs wijst onder meer op een verband tussen concentratie van allochtone leerlingen en een grotere kans op voortijdig schoolverlaten (Herweijer, 2008a).

Eindtoets Basisonderwijs Onderwijssegregatie verwijst niet alleen naar de verdeling van leerlingen over scholen, maar ook naar verschillen in schoolsucces (CBS, 2008; Gijsberts en Herweijer, 2009; Herweijer, 2008a, 2009). Aan het begin, maar ook aan het eind van de basisschool laten allochtone en autochtone achterstandsleerlingen aanzienlijke prestatieverschillen zien in vergelijking met gemiddelde prestaties. De gemiddelde score op de Eindtoets Basisonderwijs 2009 in groep 8 is 535,5, die van autochtone achterstandsleerlingen is 530,3 en die van allochtone achterstandsleerlingen 529,4 (Hemker en Van Weerden, 2009). Allochtone leerlingen presteren bij rekenen op eenzelfde niveau als autochtone achterstandsleerlingen, maar bij begrijpend lezen en woordenschat is nog wel sprake van een aanzienlijke achterstand van niet-westerse allochtone leerlingen op deze groep en op het gemiddeld niveau (zie hoofdstuk 10).

Doorstroom naar voortgezet onderwijs Minder dan een kwart van de allochtone leerlingen stroomt door naar havo en vwo, tegenover de helft van de autochtone leerlingen. In het voortgezet onderwijs blijven allochtone leerlingen vaker zitten en halen ze minder vaak een diploma. Wel stromen allochtone leerlingen met een diploma relatief vaak door naar vervolgonderwijs. De instroom van Turkse en Marokkaanse leerlingen in het hoger onderwijs is, onder meer via de route door het mbo, sinds midden jaren negentig verdubbeld. Zowel in het mbo als hbo lopen migrantengroepen echter weer vaker vertraging op en ze halen vaker de eindstreep niet (Gijsberts en Herweijer, 2009; Inspectie van het Onderwijs, 2007; Wolff, 2007).

Cijfers centraal examen Achterblijvende prestaties worden ook zichtbaar in het cijfer op het centraal examen. Allochtone leerlingen halen lagere cijfers dan autochtone leerlingen (hoofdstuk 13). Tabel 15.4e laat zien dat het gemiddelde cijfer voor het centraal examen op een school met overwegend allochtone leerlingen gemiddeld lager ligt dan op een school met overwegend autochtone leerlingen, ook binnen dezelfde schoolsoort (tabel 15.4f; in sommige cellen zijn de gegevens op slechts een beperkt aantal vestigingen gebaseerd; de analyse als geheel betreft gegevens van ruim 2.600 schoolsoorten). Naarmate het onderwijsniveau stijgt, neemt het verschil toe. De gemiddelde cijfers voor het centraal examen op scholen waar behalve relatief veel allochtonen, ook veel autochtone leerlingen naar school gaan, liggen minder ver uit elkaar.

Tabel 15.4e

Gemiddeld cijfer centraal examen van scholen voor voortgezet onderwijs en discrepantie schoolexamen-centraal examen (in 2008, n=2.672)

	Centraal examen	Vershil cijfers schoolexamen minus centraal examen
Samenstelling leerlingbevolking		
50 procent en meer allochtone leerlingen	6,1	0,4
80 procent en meer allochtone leerlingen	6,0	0,5
Etnische diversiteit		
Overwegend autochtoon	6,4	0,2
Overwegend allochtoon	6,0	0,4
Overwegend autochtoon, met een relatief grote groep allochtonen	6,3	0,2
Overwegend allochtoon, met een relatief grote groep autochtonen	6,2	0,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Discrepantie schoolexamen en centraal examen De discrepantie tussen het cijfer op het schoolexamen en het centraal examen is op zwarte scholen groter dan op scholen met veel autochtone leerlingen. Ook uit eerdere studies kwamen dergelijke verschillen naar voren (De Lange en Dronkers, 2007; Rekers-Mombarg, Harms en Van der Werf, 2009).

Toezichtarrangementen basisscholen Het toezichtarrangement van de inspectie vat de kwaliteit van een school samen. In het basisonderwijs zijn scholen met veel achterstandsleerlingen relatief vaak zwak of zeer zwak, ondanks het feit dat de inspectie bij de beoordeling van de opbrengsten corrigeert voor het leerlinggewicht (het ouderlijk opleidingsniveau en de etnische herkomst). Het gaat daarbij zowel om scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen als om scholen met veel allochtone achterstandsleerlingen (hoofdstuk 2).

Toezichtarrangementen voortgezet onderwijs Ook scholen voor voortgezet onderwijs met veel allochtone leerlingen zijn relatief vaak zwak of zeer zwak. De schoolsoort maakt daarbij weinig verschil (de negatieve uitschieter voor het vwo hangt samen met het geringe aantal scholen in deze categorie). Deze bevindingen onderstrepen het verband tussen segregatie in het voortgezet onderwijs en onderwijskwaliteit, zeker in de grote steden, waar de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs op wijst (OCW, 2008).

Tabel 15.4f

Gemiddeld cijfer centraal examen in 2008 per schoolsoort in het voortgezet onderwijs, naar etnische samenstelling en discrepantie schoolexamen-centraal examen (n=2.672)

	Basisberoeps- gerichte leerweg vmbo (n=466)	Kaderberoeps- gerichte leerweg vmbo (n=485)	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo (n=757)	Havo (n=474)	Vwo (n=490)
Centraal examen					
Schoolsoorten naar etnische diversiteit					
Overwegend autochtoon	6,5	6,3	6,3	6,3	6,3
Overwegend allochtoon	6,3	6,1	5,9	5,9	5,6
Overwegend autochtoon, met een relatief grote groep allochtonen	6,5	6,3	6,1	6,2	6,1
Overwegend allochtoon, met een relatief grote groep autochtonen	6,4	6,0	6,1	6,2	6,3
Discrepantie se-ce					
Schoolsoorten naar etnische diversiteit					
Overwegend autochtoon	0,1	0,2	0,3	0,1	0,5
Overwegend allochtoon	0,2	0,5	0,6	0,4	0,9
Overwegend autochtoon, met een relatief grote groep allochtonen	0,1	0,2	0,5	0,1	0,6
Overwegend allochtoon, met een relatief grote groep autochtonen	0,0	0,6	0,5	0,1	0,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Leerwinst Zoals eerder beschreven, hangen prestatieverschillen tussen allochtone en autochtoon leerlingen in belangrijke mate samen met sociaaleconomische factoren. Dat neemt niet weg dat veel onderwijsachterstand zich als gevolg daarvan bij migrantengroepen voordoet. Dat de onderwijskwaliteit juist op scholen met veel allochtone leerlingen vaker onvoldoende is, maakt het van belang dat scholen goed inzicht hebben in hun bijdrage aan de prestaties van juist deze groepen. Een goede leerwinstmaat maakt het mogelijk na te gaan of scholen voor de ene groep leerlingen evenveel weten te bereiken als voor de andere groep. Ook de OECD pleitte recent voor gerichte aandacht voor het compenserend vermogen van scholen met betrekking tot onderwijskansen van achterstandsleerlingen (Shewbridge, Kim, Wurzburg en Hostens, 2010).

Tabel 15.4g

Verdeling toezichtarrangementen naar etnische samenstelling leerlingpopulatie per schoolsoort in het voortgezet onderwijs per 1 januari 2009 (in percentages, n=2.130)

	Totaal (n=1.962)	Basisberoeps- gerichte leerweg vmbo (n=298)	Kaderberoeps- gerichte leerweg vmbo (n=333)	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo (n=555)	Havo (n=371)	Vwo (n=405)
Minder dan 50 procent allochtone leerlingen						
Basis	90	90	91	89	92	89
Zwak	9	10	8	10	8	10
Zeer zwak	1	1	1	1	0	0
	Totaal (n=168)	Basisberoeps- gerichte leerweg vmbo (n=53)	Kaderberoeps- gerichte leerweg vmbo (n=44)	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo (n=42)	Havo (n=19)	Vwo (n=10)
Meer dan 50 procent allochtone leerlingen						
Basis	57	59	59	55	63	40
Zwak	25	19	18	33	26	50
Zeer zwak	18	23	23	12	11	10

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Lokale Educatieve Agenda

Jaarlijks overleg Sinds 2006 zijn schoolbesturen en gemeentebestuur wettelijk verplicht om jaarlijks overleg te voeren (artikel 167a WPO, artikel 118a WVO). Doel van deze Lokale Educatieve Agenda (LEA) is het maken van afspraken over het voorkomen van segregatie en het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden. Ook de afstemming van inschrijvings- en toelatingsprocedures en een evenwichtige verdeling van leerlingen met onderwijsachterstanden zijn onderwerp van overleg, evenals de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten.

Onderzoek De inspectie deed in 2009 in negen gemeenten een beperkt onderzoek naar het LEA-beleidsproces om te verkennen hoe het overleg verloopt en tot welke resultaten het leidt (zie ook Oberon, 2008, 2009). De gemeenten variëren in grootte en liggen verspreid over het land. De inspectie sprak met sleutelpersonen en gebruikte toezichtgegevens voor een analyse van de lokale onderwijskwaliteit.

Onderwerpen overleg De LEA, een beleidsdocument dat afspraken tussen LEA-partners vastlegt, is vaak vastgesteld door de gemeenteraad. Besturen uit het primair en voortgezet onderwijs en vrijwel altijd ook besturen van roc's zijn vertegenwoordigd. De LEA-partners overleggen ten minste enkele malen per jaar. De wettelijk verplichte thema's komen in vrijwel alle LEA's aan de orde in de vorm van bespreking, onderzoek, verslaglegging of via het maken van afspraken over de uitvoering van beleid. Ook wordt aandacht besteed aan andere onderwerpen uit het onderwijs en het jeugdbeleid. Het overleg leidt vrijwel altijd tot formulering van doelen, soms meetbaar en soms in de vorm van ambities. Slechts een enkele keer zijn indicatoren beschikbaar aan de hand waarvan het bereiken van doelen bepaald kan worden.

15.5 Nabeschuwing

Stagnatie De inspectie stelt voor het derde opeenvolgende jaar vast dat de ontwikkeling van burgerschap stagneert. Veel scholen hebben wel een aanbod waarmee ze tot op zekere hoogte aan de burgerschapsverplichting voldoen. De inspectie constateert echter ook dat de ontwikkeling van een geëxpliciteerd curriculum, met concreet geformuleerde doelen en een daarop afgestemd aanbod, weinig vordert. De inspectie sprak eerder van *patchwork* (Inspectie van het Onderwijs, 2009a): hoewel een school gebruik kan maken van bestaande activiteiten, bestaat het risico dat burgerschapsonderwijs blijft steken in een opsomming van losse activiteiten en projecten. Van belang is echter vooral een over leerjaren en leergebieden samenhangend aanbod, dat is samengesteld op basis van de competenties die de school aan haar leerlingen als burgers wil meegeven.

Effecten niet bekend Het is nog niet mogelijk te bepalen wat het huidige burgerschapsonderwijs bereikt bij leerlingen, al bieden metingen van competenties op termijn mogelijkheden en is verkennend onderzoek gaande (Ten Dam, Geijssel, Ledoux en Reuerman, 2008; Driessen, Mulder, Ledoux, Roeleveld en Van der Veen, 2009). Ledoux, Geijssel, Reuerman en Ten Dam (2010) laten zien dat zich geen grote verschillen voordoen in de burgerschapscompetenties van leerlingen. Het is de vraag in hoeverre het beeld dat scholen van hun inspanningen hebben, overeenstemt met wat leerlingen vinden dat ze leren (Leenders, Veugelers en De Kat, 2008).

Aanvullende maatregelen Een nadere evaluatie van de uitwerking van de burgerschapsopdracht in de praktijk verdient overweging. Zo kan duidelijk worden welke factoren nodig zijn voor succesvol burgerschapsonderwijs. Belangrijk is ook te kijken naar de effecten van burgerschapsonderwijs op kennis, houding en gedrag van leerlingen. Op basis van zo'n evaluatie komt in beeld of aanvullende maatregelen wenselijk zijn.

Veiligheid vereist blijvende aandacht Welbevinden en afwezigheid van onveiligheid zijn condities om met succes onderwijs te volgen, maar ook van belang voor persoonsvorming en bevordering van verbondenheid met de sociale omgeving. Verreweg de meeste leerlingen en leraren voelen zich veilig en scholen zijn meer werk gaan maken van veiligheid. Dat was de laatste jaren al steeds zo.

Voorzorgsbeginsel Toch vraagt het thema onverminderd aandacht. Het maatschappelijk klimaat, waarvan geweldsincidenten onderdeel zijn, gaat aan scholen niet voorbij. Hoewel ernstige spanningen of incidenten in Nederland uitblijven, kunnen ze ook hier voorkomen (HCSS, 2009). De inspectie onderstreept de opmerking van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over het voorzorgsbeginsel, waarmee bedoeld wordt dat onzekerheden actief in bespreekbare risico's worden vertaald (WRR, 2008). Hoewel scholen meer werk maken van sociale veiligheid, is het de vraag of ze aan dit beginsel voldoen. Aspecten die in dit verband genoemd kunnen worden zijn openheid, registratie en analyse van incidenten, blijvende betrokkenheid van iedereen in de schoolorganisatie, handhaving en aandacht voor risicogroepen.

Onderwijspositie allochtone leerlingen Onderwijsachterstanden worden in belangrijke mate verklaard door sociaaleconomische factoren en verschillen in opleidingsniveau van ouders.

Hoewel prestaties van allochtone leerlingen langzamerhand verbeteren, bestaan nog steeds aanzienlijke verschillen in vergelijking met autochtone leerlingen uit niet-achterstandsgroepen. De samenstelling van scholen verschilt sterk over het land, waarbij segregatie zich het sterkst voordoet in de vier grote steden.

Kwaliteit schiet tekort De onderwijskwaliteit van scholen met veel allochtone leerlingen schiet relatief vaak tekort. Recent wees ook de OECD erop dat juist op scholen waarop veel allochtone leerlingen zitten, relatief vaak sprake is van onvoldoende onderwijskwaliteit (Shewbridge, Kim, Wurzburg en Hostens, 2010). Toezicht op de onderwijskwaliteit komt juist deze leerlingen ten goede (aanbiedingsbrief OECD-rapport, minister van OCW 18 februari 2010: OCW, 2010b). Verbetering van de kwaliteit van juist deze scholen en gerichte aandacht voor het vermogen van scholen om achterstanden te verkleinen, blijft dan ook urgent. De onderwijskwaliteit van scholen waar leerlingen uit achterstandsgroepen naartoe gaan, heeft verbetering nodig. Goede leraren, sterke schoolleiders en focus op prestaties zijn aangrijpingspunten.

Leerwinst Ook de beschikbaarheid van goede maten voor leerwinst is een belangrijk aandachtspunt. Op basis daarvan is het mogelijk de leerwinst voor specifieke groepen, zoals allochtone en autochtone achterstandsléerlingen, beter te volgen en scholen nadrukkelijker aan te spreken waar onderwijsprestaties van specifieke groepen onvoldoende vorderen.

Literatuur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Jaarrapport integratie 2008*. Den Haag: CBS.
- Cito (2009). *Terugblik en resultaten 2009. Eindtoets Basisonderwijs Groep 8*.
<http://www.cito.nl/po/lovs/eb/bestanden/>
- Dam, G. ten, Geijssel, F., Ledoux, G., & Reumerman, R. (2008). *Meetinstrument burgerschapscompetenties*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Instituut voor de Lerarenopleiding/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Driessen, G. (2007). *'Peer group' effecten op onderwijsprestaties. Een internationaal review van effecten, verklaringen en theoretische en methodologische aspecten*. Nijmegen: ITS.
- Driessen, G., Mulder, L., Ledoux, G., Roeleveld, J. & Veen, I. van der (2009). *Cohortonderzoek COOL5-18. Technisch rapport basisonderwijs, eerste meting 2007/08*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO.
- Dronkers, J. (2007). *Ruggengraat van ongelijkheid. Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS)(2009). *OCW beleidsvisie Veiligheid en radicalisering*. Den Haag: HCSS.
- Gijsberts, M. (2006). De afnemende invloed van etnische concentraties op schoolprestaties in het basisonderwijs. *Sociologie*, 2 (2), 157-177.
- Gijsberts, M. & Herweijer, L. (2009). Onderwijs en opleidingsniveau. In: Gijsberts, M. & Dagevos, J. (red.), *Jaarrapport integratie 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hemker, B.T., & Weerden, J. van (2009). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2008*. Arnhem: Cito.
- Herweijer, L. (2008a). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Herweijer, L. (2008b). Segregatie in het basis- en voortgezet onderwijs. In: Schnabel, P. et al, (red.), *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie*. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Herweijer, L. (2009). *Making up the gap. Migrant education in the Netherlands*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research SCP [Ook verschenen als: OECD Thematic review on migrant education. Country background report for the Netherlands. OECD/Directorate for Education, Education Policy Committee. March, 2009]
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *Aandacht voor allochtone studenten in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009b). *Weerbaar en divers. Onderzoek naar seksuele diversiteit en seksuele weerbaarheid in het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Karsten, S. (2009). *School segregation*. Paper prepared for EC/OECD Meeting The Labour Market Integration of Children of Immigrants. Brussels, October 1-2, 2009.
- Karsten, S., Felix, C., Ledoux, G., Meijnen, W., Roeleveld, J. & Schooten, E. van (2006). Choosing segregation or integration? The extent and effects of ethnic segregation in Dutch cities. *Education and Urban Society*, 38 (2), 228-247.
- Karsten, S., Ledoux, G., Roeleveld, J., Felix, C. & Elshof, D. (2003). School choice and ethnic segregation. *Educational Policy*, 17 (4), 452-477.
- Ladd, H.F., Fiske, E.B. & Ruijs, N. (2009). *Parental choice in the Netherlands: Growing concerns about segregation*. [Paper] Prepared for School Choice and School Improvement: Research in State, District and Community Contexts, Vanderbilt University, October 25-27, 2009. (<http://www.vanderbilt.edu/schoolchoice/>, gezien 08/03/2010).
- Lange, M. de & Dronkers, J. (2007). *Hoe gelijkwaardig blijft het eindexamen tussen scholen in Nederland? Discrepancies tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*. Working Paper Europees Universitair Instituut.
- Ledoux, G., Geijssels, F., Reumers, R. & Dam, G. ten (2010). *Citizenship in young people's daily lives. Differences in citizenship competencies of students in primary and secondary education in the Netherlands*. Te verschijnen.
- Leenders, H., Veugelers, W. & Kat, E. de (2008). Moral education and citizenship education at pre-university schools. Pp. 57-74 in: Oser, F.K. & Veugelers, W. (Eds.), *Getting involved. Global citizenship development and sources of moral values*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Lindo, F. (2008). *Interetnische contacten tussen scholieren in het voortgezet onderwijs. Een analyse en waardering van het onderzoek binnen het paradigma van de contacthypothese*. Amsterdam: IMES.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)(2008a). *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8 februari 2008*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, kamerstuk 31293, nr. 3).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)(2008b). *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13 mei 2008*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, kamerstuk 31293, nr. 14).

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)(2008c). *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 16 juni 2008. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, kamerstuk 31293, nr. 17).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2008d). *Onderwijs met ambitie. Samen werken aan de kwaliteit in het Voortgezet Onderwijs. Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2008-2011*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2009). *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 14 augustus 2009. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, kamerstuk 31293, nr. 53).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2010). *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 18 januari 2010. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, kamerstuk 31293, nr. 66).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW) (2010b). *Reactie op het OESO-rapport Nederland inzake het onderwijs aan migranten*. [Brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 februari 2010]. Den Haag: OCW
- Mooij, T., Wit, W. de & Polman, H. (2008). *Sociale veiligheid in het Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006-2008*. Nijmegen: ITS.
- Neuvel, J. (2009a). *Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector 2008. Deel 1: Deelnemers*. CINOP/ECBO.
- Neuvel, J. (2009b). *Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector 2008. Deel 2: Personeel*. CINOP/ECBO.
- Oberon (2008). *De Lokale Educatieve Jaaragenda 2008*. Utrecht: Oberon.
- Oberon (2009). *De Lokale Educatieve Jaaragenda 2009*. Utrecht: Oberon.
- Onderwijsraad (2007). *De verbindende schoolcultuur. Hoe kan een gezamenlijke schoolcultuur verschillen overbruggen?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Radstake, H. (2009). *Teaching in diversity. Teachers and pupils about tense situations in ethnically heterogeneous classes*. Antwerpen: Garant.
- Rekers-Mombarg, L.T.M., Harms, G.J. & Werf, M.P.C. van der (2009). Discrepanties tussen schoolexamen- en centraal examencijfer bij allochtone leerlingen. Omvang en verklaringen. *Pedagogische Studiën* 86, 425-442.
- Roede, E., Karsten, S., & Leeman, Y. (2007). *Een kwestie van perspectief? Etniciteit en cultuur in conflicten op scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Den Haag: NCIS Institute.
- Shewbridge, C., Kim, M., Wurzburg, G. & Hostens, G. (2010). *OECD Reviews of migrant education. Netherlands*. Paris: OECD.
- Turkenburg, M., & Vogels, R. (2009). Onderwijs. In: Bijl, R. et al. [red.], *De sociale staat van Nederland 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008). *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Den Haag: WRR.
- Wolff, R. (2007). *Met vallen en opstaan. Een onderzoek naar in-, door- en uitstroom van niet-westerse allochtone studenten in het Nederlandse Hoger Onderwijs (1997-2005)*. Utrecht: Echo.
- Wolfgram, P. (2009). *Leerlingen, basisscholen en hun buurt. Een onderzoek naar de samenstelling van schoolpopulaties en buurtpopulaties*. Amsterdam: Kenniscentrum Gemengde Scholen.

Afkortingen

aoc	agrarisch opleidingscentrum
AWB	Algemene wet bestuursrecht
BaMa	Bachelor Masterstructuur
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
bpv	beroepspraktijkvorming
bsa	bindend studieadvies
bve	beroeps- en volwasseneneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
ce	centraal examen
CEVO	Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven
Cfi	Centrale Financiën Instellingen
cgo	competentiegericht onderwijs
Cito	Centraal instituut voor toetsontwikkeling
Cluster 1	Onderwijs aan blinde en slechthziende kinderen
Cluster 2	Onderwijs aan auditief en communicatief gehandicapte kinderen
Cluster 3	Onderwijs aan lichamelijk, verstandelijk en meervoudig gehandicapte kinderen
Cluster 4	Onderwijs aan leerlingen met gedragsstoornissen, aan zeer moeilijk opvoedbaren, langdurig zieken en leerlingen aan pedologische instituten
Crebo	Centraal Register Beroepsopleidingen
Croho	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
CvI	Commissie voor de Indicatiestelling
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EVC	Erkennen Verworven Competenties
G4	de vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GKC	Groene Kenniscoöperatie
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
ISBO	Islamitische Schoolbesturen Organisatie
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs

KIGO	Kennis en innovatie Groen Onderwijs (tot 2009: RIGO)
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
LPBO	Landelijk Platform Beroepsonderwijs
LEA	Lokale Educatieve Agenda
lio	leraar in opleiding
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mavo	middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MR	Medezeggenschapsraad
NTC	Nederlandse Taal en Cultuur
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
pabo	pedagogische academie voor het basisonderwijs
po	primair onderwijs
PrO	praktijkonderwijs
rec	regionaal expertisecentrum
RIGO	Regeling Innovatie Groen Onderwijs (vanaf 2009: KIGO)
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
roc	regionaal opleidingscentrum
sbo	speciaal basisonderwijs
se	schriftelijk examen
so	speciaal onderwijs
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
VBI	visiterende en beoordelende instantie
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
vso	voortgezet speciaal onderwijs
vsv	voortijdig schoolverlaten
vve	voor- en vroegschoolse educatie
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
Wet BIO	Wet Beroepen in het onderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

WIO	Werken in het Onderwijs
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WMS	Wet medezeggenschap op scholen
wo	wetenschappelijk onderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WSNS	Weer Samen Naar School
WURKS	Wageningen University and Researchcentre Knowledge Sharing
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Trefwoorden

Aangepast arrangement

28

Aangewezen onderwijs

148

Accreditatie(stelsel)

146-148, 150, 151, 156, 159

Achterstanden (taal, rekenen)

17, 23, 44-46, 79, 194, 195, 205, 222, 230, 272, 281, 285, 287

Afstandsonderwijs

47, 77, 115

Afstemming van het onderwijs

41, 60, 66, 197, 210, 233

Allochtone leerlingen

21, 192, 194, 217, 229, 232, 240, 246-249, 272, 273, 278, 279, 281-285, 287

Allochtone studenten

108, 114, 125, 149, 151

Aoc

110, 132, 175, 181, 188

Arbeidsmarkt

25, 72, 73, 80, 101, 108, 113, 114, 121, 125, 216, 217, 273

Artikel 23

36

Asielzoekersscholen

42, 43

Associate degreeprogramma's

147, 148

B3-scholen

164-168

Bachelor-masterstelsel (bachelor, master)

147

Basisarrangement

47, 88

Basisberoepsgerichte leerweg

15, 62, 65, 68-70, 72, 83, 115, 131, 135, 232, 233, 242, 244-246, 256, 264, 279, 280, 284, 285

Basisvaardigheden

32, 71, 192, 193, 202, 206

Begeleidingsplan

88, 92, 94

Beginnende leraren

19, 210, 214, 215, 217

Beroepsbegeleidende leerweg (bbl)

113

Beroepskolom

119, 130, 133, 134, 136-138, 140

Beroepsopleidende leerweg (bol)

73, 113

(Besluit) bekwaamheidseisen

211, 215, 216

Besturen/bevoegd gezag

13, 14, 18, 19, 21, 23, 25, 26, 33, 34, 36-39, 42, 46, 48-51, 63, 89-91, 99-101, 165, 174-186, 188, 193, 199-201, 206, 217, 229, 234, 285, 286

Bestuurlijk vermogen

176, 181

Betrouwbaarheid diploma's

23, 156

Bindend studieadvies

155, 156

Bovenbouw 44, 60, 64, 68, 69, 72, 74, 78, 80, 85, 131, 167, 224-226, 249, 278-280	Daltonscholen 37
Brede scholen 32, 45, 132, 248	Denominatie 36, 37
Buitenschoolse opvang 20, 32, 46, 50, 51	Didactisch handelen 12, 17, 41, 64, 66, 85, 92, 111, 112, 196-198, 201-203, 211, 213, 214, 226
Burgerschap 12, 21, 22, 272-275, 286	Diplomaregister 146, 157
Centraal examen 15, 21, 24, 25, 60, 64, 69, 70, 74, 75, 130, 132, 222, 233, 234, 240, 242, 244-250, 254, 256, 257, 282-284	Diplomarendement 137, 138, 151, 153
Cluster 1 88, 89, 91-96, 99, 103	Discriminatie 273, 276, 277
Cluster 2 88-90, 92, 94, 97, 98, 228, 229	Doorlopende leerlijnen 153, 205
Cluster 3 89, 90, 94, 97-99, 105	Doorstroom 73, 113, 130, 133, 135-137, 140, 142, 154, 282
Cluster 4 20, 88-90, 94, 96-99, 105, 227-229	Eindtermgericht 14, 25, 111, 112, 117, 119, 240, 250, 251
Commissie Don 174, 180-182	Evc-code 108, 252
Commissie voor de indicatiestelling (CvI) 89, 91, 96, 98	Evc-procedure 108, 122, 157, 160, 240, 252-255
Competentiegericht (onderwijs, opleidingen) 14, 25, 108, 111, 112, 117-119, 124, 125, 139, 140, 240, 250, 251	Examencommissie 146, 155, 157, 159, 240, 252-254
Crebo-naam 123, 124, 252	Exameninstelling 24, 60, 73-75, 245
Dagscholen 47, 77	Examenproduct 25, 116, 117, 125, 240, 250, 251, 254
	Financieel toezicht 175, 181, 182

Fraude

184

Fysiek geweld

80, 276, 277

G4

34, 45, 67, 68-70, 90, 229, 248, 277-280

Gemengde/theoretische leerweg

15, 62, 65, 68-70, 74, 80, 84, 115, 130-133, 140, 242, 244, 246, 248, 256, 257, 264, 279, 280, 285

GKC (Groene Kenniscoöperatie)

139

Groen onderwijs

108, 130, 139, 141, 248

Handelingsplan

17, 20, 41, 61, 73, 79, 91-96, 101, 103, 105, 197, 201, 225, 233

Homoseksualiteit

276, 277

Huisvesting

70, 174, 180, 181, 184-186

Inburgering

42

Indicatie, herindicatie, indicatiestelling

23, 61, 78, 79, 88, 89, 91, 92, 96-99, 176, 228-234

Instroom

19, 42, 70, 71, 114, 124, 133, 134, 137, 146, 148, 154, 210, 214, 217, 218, 282

Instructie

17, 35, 37, 40, 41, 51, 56, 65, 95, 104, 105, 119, 203, 210-213, 217, 226, 243

Intensief toezicht (geïntensiveerd toezicht)

111

Islamitisch onderwijs

37

Jaarrekening

49, 176-179

Jaarverslag

12, 21, 74, 108, 112, 117, 118, 125, 126, 174-177, 182, 184-186

Jenaplanscholen

37

Kaderberoepsgerichte leerweg

15, 24, 62, 65, 68-70, 83, 115, 131, 140, 232, 240, 242, 244-246, 248, 256, 264, 278-280, 284, 285

Kapitalisatiefactor

182

KIGO (Kennis en Innovatie Groen Onderwijs)

139, 140

Kinderopvang

46, 47, 50

Klachtenbehandeling, klacht

46, 108, 117-120, 125, 155, 227, 276

Klachtenregeling

108, 120

Klassenmanagement

56, 210, 212, 217, 260, 268

Kleine basisscholen

22, 234

Kleutergroepverlenging

43

Knip (harde, zachte)

46, 154

Kredietcrisis/economische crisis

75, 146, 148, 181, 210, 216, 218

Krimpende bevolking

35

Kwaliteitsagenda

14, 151, 193, 214, 278, 284

Kwaliteitszorg

12, 17, 18, 24, 37, 39, 40-42, 46, 51, 56, 60, 64-66, 74, 80, 85, 92, 101, 104, 118, 146, 147, 150, 159, 170, 171, 192, 197, 198, 201, 203, 249

Landbouwonderwijs

72

Leerlingenzorg

12, 17, 18, 22, 23, 39, 41, 51, 66, 88, 89, 91, 92, 101, 103-105, 167, 197, 198, 201, 202, 222, 223, 225, 227, 229-231, 233, 234

Leerlinggebonden budget

96, 222

Leerlinggewicht

21, 34, 174, 184, 186, 193, 194, 284

Leerlijn

22, 153, 204, 205, 222-224, 226

Leerplicht

43, 100, 165, 166, 168

Leerplichtwet

164-167, 170, 171

Leerstofaanbod

16, 39, 40, 51, 66, 74, 85, 91, 92, 103, 105, 167, 170, 171, 203, 204, 211, 266, 267

Leerwegondersteuning

20, 22, 79, 222, 224, 230, 247, 257

Leonardoscholen

32, 44

Leraren

16-19, 22, 23, 35, 39, 41, 51, 56, 71, 74, 85, 91, 93-95, 104, 105, 130, 132, 133, 139, 147, 151, 165-167, 170, 171, 181, 196-198, 201-203, 205, 206, 211-218, 223, 225, 226, 233, 235, 241, 243, 248, 249, 260, 263, 266, 272, 274, 276, 278

Lerarenopleiding

18, 19, 35, 121, 136, 149, 151, 210, 214, 216-218

Lerarentekort

18, 19, 149, 210, 211, 214, 216-218

Lesuitval

266, 268

Lwoo

23, 72, 83, 132, 141, 204, 222, 223, 230-235, 246, 247, 257, 264

Maatschappelijke stage

75

Master

148, 150, 154, 225

Montessorischolen

37

Naleving

12, 19-21, 32, 47, 51, 61, 77, 89, 101, 102, 109, 110, 122-125, 158, 175, 179, 183, 184

Niet-bekostigd onderwijs

115, 118, 164, 165, 167, 245

Niet-bekostigde exameninstellingen

74, 75

Noordelijke provincies

33, 34, 62, 229

NTC (Nederlandse taal en cultuur)

47, 77

NVAO

146, 150, 214

Onbevoegde leraren

18, 210, 215, 217

Onderbouw

44, 64, 67, 68, 72, 78, 85, 131, 151, 171, 204, 205, 224, 247

Onderwijstijd

19, 20, 25, 32, 40, 41, 43, 44, 50, 51, 56, 57, 61, 76-79, 85

Ontwikkelingsperspectief

40, 42, 95

Opbrengsten

12, 15, 17, 18, 25, 26, 32, 33, 38-42, 45-47, 51, 55, 56, 60, 62, 64-68, 70, 71, 85, 91, 92, 101, 104, 108, 110-115, 118, 131, 132, 151, 160, 170, 171, 193, 196, 198, 199, 206, 249, 278, 284

Opbrengstgericht werken

12, 17, 18, 26, 41, 192, 193, 195, 196, 198, 199, 201, 202, 205, 206, 226

Opleidingsnamen

109, 123, 124, 158

Ouderbijdrage

20, 21, 32, 47-49, 51, 61, 77

Pabo

18, 19, 136, 192, 201, 206, 214, 215, 217

Passend onderwijs

23, 98, 223, 229, 231

Plusklassen

32, 44

PPON

202

Praktijkonderwijs

12, 13, 15, 22, 28, 40, 60-62, 72, 73, 78-80, 83, 115, 222, 224, 227, 228, 243, 274-276

Profielen

72, 73, 121, 147, 240, 253

Regionaal expertisecentrum

89

Rekenen

14-17, 21, 44, 55, 56, 93, 101, 153, 154, 170, 192-199, 201, 202, 204-206, 230, 233, 243, 282

Rendement

12, 64, 67-69, 117, 131, 132, 137, 138, 140, 151, 153, 183

Resultaatgericht onderwijs

41

RIGO (Regeling Innovaties Groen Onderwijs)

139, 140

Risicoanalyse

33, 89, 168, 269

Rugzak(leerling)

20, 22, 88, 89, 94, 97, 98, 222, 223, 226-231, 234

Rutte-regeling

76

Samenwerkingsverbanden

36, 79, 90, 151, 175, 180, 182, 183, 225

Schakelklassen

32, 44

Scholen in het buitenland

47

Schoolexamen

24, 60, 64, 70, 74, 75, 85, 130, 132, 233, 234, 240, 242, 244-249, 256, 257, 283, 284

Schoolgroep 34, 35	Technasium 73
Schoolgrootte 35, 36, 227	Techniekonderwijs 45
Schoolklimaat 56, 71, 92, 104, 263	Thuiszitters 100
Schoolplan, schoolgids 20, 32, 45, 47-51, 57, 74, 77, 170, 171	Toegankelijkheid 113, 120, 146, 147, 153, 267
Schorsen en verwijderen 79, 80, 268	Topinkomens 177, 185, 186
Schrijfonderwijs 192, 202-204	Tweede fase 72, 76
Segregatie 272, 278, 280-282, 284, 285, 287	Uitstroom 15, 25, 42, 70, 73, 91, 103, 105, 112-115, 124, 135, 143, 158, 216, 250, 251
Sekseverschillen 24, 88, 113, 193, 195, 245, 247	Uitval 23, 76, 85, 115, 136-138, 146, 151-153, 160, 193, 197, 210, 217, 218, 231, 233, 240, 260-268
Sociale veiligheid 56, 66, 85, 104, 260, 266, 267, 272, 273, 276, 277, 287	Universiteit 139, 146-148, 150-154, 156, 159, 175, 181
Speciaal basisonderwijs 12-16, 22, 28, 32, 41, 42, 55, 99, 180, 188, 195, 222, 224, 227, 228, 274, 275	Vakinstelling 110, 175, 180, 181, 188
Specifieke onderwijsbehoeften 20, 40, 55, 223, 226	Vavo 60, 74, 76
Spijbelen 122, 262, 277	Veiligheid 42, 46, 64, 104, 111, 267, 272, 277, 278, 286, 287
Staatsexamen 167, 168	Verlenging kleuterperiode 43
Startkwalificatie 72, 76, 231, 260, 261, 268	Verschil schoolexamen-centraal examen 70, 242, 244
Taalonderwijs 44, 192, 202, 204	Vertraging 152-154, 282

Vertrouwensinspecteur
276

Verzuim
20, 64, 85, 109, 122, 124, 260, 266, 268

Voor- en vroegschoolse educatie
32, 44-46

Voortgezet speciaal onderwijs
12-15, 17, 20, 22, 28, 40, 61, 88-91, 96, 97, 99,
101, 102, 222, 224, 230, 269, 274-276

Voortijdig schoolverlaten
20, 109, 112, 122, 124, 125, 260-269, 282, 285

Vrijescholen
37

Zittenblijven
32, 43, 262

Zwakke mbo-opleidingen
110

(zeer) Zwakke scholen
12-14, 18, 26, 28, 32-34, 37-39, 41-43, 51, 60,
62-64, 66, 67, 71, 80, 81, 88-90, 96, 101, 174, 182,
183, 193, 198-200, 230, 242, 272

Zorg en begeleiding
40-42, 46, 60, 64-66, 79, 85, 170, 171

Zorgleerlingen
20, 22, 41, 51, 56, 197, 215, 222-224, 227, 229,
230, 241

Zorgplicht
61, 79, 108, 120, 121, 229

Colofon

Publicatie	Inspectie van het Onderwijs
Projectleiding	Leon Henkens (portefeuillehouder) Gerry Reezigt (projectleider) Machteld Swanborn (coördinator data-analyse)
Projectondersteuning	Brenda Boon (projectmedewerker) Evelien Evenhuis (documentatie) Ineke van Kampen (wetenschappelijk medewerker)
Redactie	Anne Bert Dijkstra Inge de Wolf
Redactie hoofdstukken	Kees van Baak Anne Bert Dijkstra Dré van Dongen Inge Drewes Hans Knigge Anja Knuver Mineke Laman Gerry Reezigt Chris Triemstra Marianne van der Veen Jos Verkroost Bruno Vreeburg Bert de Vries Inge de Wolf Ingrid Wijgh
Data-analyse	Maarten Balvers Els de Greef Mienke van der Heijden Gabriëlle Hilbers Karel Pagrach Elma Rohde Wilfried Ruiters Margriet van der Sluis Geertje van der Wal
Communicatie	Melanie Cramer-Mulder Rutger van Dijk Petra Hakvoort Daisy Hombergen Jan-Willem Swane

Vormgeving	Blik grafisch ontwerp, Utrecht	
Fotografie	Feike Santbergen	
Met dank aan	Bartiméus, Zeist Hogeschool Utrecht: centrum voor natuur en techniek Jhr. mr. H.M.J. van Asch van Wijckschool, Utrecht St. Gregorius College, Utrecht UniC Utrecht Wellant College, Houten	
Drukwerk	Roto Smeets GrafiServices	
Met medewerking van	Marian Arts Jan Willem Baten Nico Bollen Jet ten Brinke Christa Broeren Bep Corporaal Hans Dekkers Corrie Doeleman Herman Franssen Peter Fröling Ben de Goei Vera Gombert Lidwien Heerkens Rob Hovemann Marian Hulshof Roelien Jonker-Rozendaal Suzan Klaver Dorothe Kok Hans van der Laan Kim Lincklaen Arriëns René Loep	Frits Lont Jan Willem Maijvis Hanneke Marinus Wim Oehlen Piet van de Pol Klari-Janne Polder Hans de Pooter Els de Ruijter Jan Rijkers Hellen Rijnja-van Leeuwen Anne-Marie van Rijsbergen Cees van Rooijen Ben Sanders Kees Santbergen Anita Schilperoort Marieke Simonse-Bakker Greet Theunissen Obe de Vries Jaco Wijsman Marjan Zebregs

Bestellen

Exemplaren van deze publicatie zijn te bestellen bij Postbus 51 onder vermelding van het ISB-nummer 978-90-8503-209-0 of Postbus 51-nummer 22DW2010B204

Verkoopprijs € 15,00

Postbus 51

Postbus 51 is een informatieloket van de overheid. U kunt bellen naar 0800-8051 (gratis), elke werkdag van 08.00 tot 20.00 uur of informatie opzoeken op www.rijksoverheid.nl

Auteursrechten voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overname of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de Inspectie van het Onderwijs geen aansprakelijkheid.

Copyright © 2010, Inspectie van het Onderwijs, Nederland

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730
3500 GS Utrecht
T (088) 669 6000
www.onderwijsinspectie.nl

Deze publicatie is ook te vinden op www.onderwijsinspectie.nl.